نظام التسيير بالأهداف في المؤسسات العامة

بين النظرية والتطبيق

الأستاذة :
رايس وفاء

اليازوري

نظام التسيير بالأهداف في المؤسسات العامة بين النظرية والتطبيق
الأستاذة رايس وفاء



نظام التسيير بالأهداف في المؤسسات العامة بين النظرية والتطبيق

الأستاذة: رايس وفاء

بسم الله الرحمن الرحيم

« ثم جَعَلْنَاكُمْ خَلائِقَ فِي الأرْضِ مِنْ بَعْدِهِمْ لِنَنظُرَ كَيْفَ تَعْمَلُونَ ».

صدق الله العظيم

(**يونس: الآية** 14)

كلمة شكـر

حمدا لخالق البرية على توفيقه وعونه لإتمامنا هذا العمل.

بأسمى احترام نوجه أسمى مشاعر الشكر وأرقى معاني التقدير إلى كل من شارك في إنجاز هذا العمل.

الإهداء

الحمد لله المعطي المنان والصلاة والسلام على نبيه وصحبه الكرام.

أهدي ثمرة جهدي إلى من قال فيهما رب العزة والإكرام

« واخفض لهما جناح الذل من الرحمة وقل ربي ارحمهما كما ربياني صغيرا ».

إلى الذي رباني ورعاني وشاركني أفراحي وأحزاني وحلم بيوم ظفري بشهادتي، إلى الذي أخذه الموت مني ورحل دون وداعي، إلى الذي تمنيت أن يكون معي في هذا اليوم.

إلى روح أبي الطاهرة.

إلى منبع الحنان والعطف والوجدان إلى من شاركتني الماضي والحاضر بنبضات قلبها وشوق عيناها يلوح إلى مستقبل أفضل، إلى من تسعد روحي بقربها وتهيم وجداني وجوارحي في فلكها .

إلى أمي الغالية.

إلى من كانوا ولا يزالوا بصيص أمل وشعلة عمل في حياتي فزادتها نصحا ورشادا

إخوتي: عبد الكامل، الكاملة، فتيحة، زهير، منير، إيمان، نبيل.

إلى من شاء القدر أن أكمل معه مشوار حياتي: زوجي حسان.

إلى بناتي: أريج زهرة، يارا تسنيم، ريماس.

إلى كل عائلة رايس.

مقدمة

إن التحولات العميقة التي مر بها العالم في شتى المجالات الإقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية والتكنولوجية والتزايد المستمر لتدخل الدول في النشاط الإقتصادي والإجتماعي للمجتمع كشفت للفكر البشري مكانة المؤسسات العامة وأهمية تطويرها، لارتباط أنشطتها الرئيسية إرتباطا مباشرا برفاهية أفراد المجتمع، حيث يتوقف مستوى الرفاهية التي يتمتع بها الأفراد في أي مجتمع من المجتمعات، بغض النظر عن الفلسفة الإقتصادية التي يؤمن بها، وبغض النظر عن درجة نموه الإقتصادي، عن حجم تقديم الخدمات العامة، والذي يتوقف بدوره على حجم الموارد الإقتصادية المخصصة للمؤسسة العامة ومستوى أدائها الداخلي.

ومن أساسيات البحث عن وسائل تحسين حجم ومستوى الخدمات العامة دراسة وتحليل خصائص الخدمة العامة وخصائص الصناعة المنتجة لها، والمعايير التي يتم الاعتماد عليها في تخصيص الموارد، وكذا دراسة سياسات التسعير للخدمات العامة، وبشكل أساسي دراسة الأساليب المعتمدة في التسيير والبحث عن أساليب حديثة تتلاءم والثقافة التنظيمية السائدة بالمؤسسة العامة أو القادرة على التغيير الفعلي لهذه الثقافة، وتكييفها بما يتلاءم وتحقيق الإستخدام الأمثل للموارد البشرية والمادية، فضلاً عن إقامة علاقات جيدة بين إدارة المؤسسة العامة وبين العاملين وإشراكهم في الرقابة، وأخذا بهذا الرأي في كل ما من شأنه أن يساهم في تطوير المؤسسات العامة.

ويعتبر أسلوب التسيير بالأهداف كأسلوب عمل حديث شاع استخدامه في المؤسسات العامة في كثير من دول العالم، وهو أسلوب يهدف إلى زيادة إنتاجية المؤسسة وتوفير أسس جديدة لقياس النتائج المتحصل عليها من تضافر جهود العاملين، حيث يستمد الهيكل التنظيمي والسلطات والعلاقات فيه منطقها من الأهداف.

كما يعتبر الهدف الإداري هو نقطة البدء في تكوين المؤسسة العامة والخاصة ليليه بعد ذلك تحديد الأعمال اللازم القيام بها لتحقيقه ومتابعتها باستمرار، وكذا توفير الإمكانيات لبلوغ هذه الأهداف وتصميم إستراتيجيات والخطط والسياسات والبرامج الضرورية، ودراسة هيكل الإدارة وتنسيق الجهود البشرية فيها بقصد تمكينها من تحقيق الأهداف بكفاءة عالية إنطلاقاً من تطبيق مبدأ التخصص وتقسيم العمل وخلق روح المبادرة والمشاركة في إتخاذ القرارات، كما يعتبر أيضاً بمثابة معيار يستخدم من أجل تقييم أداء المرؤوسين،

وتعتبر هذه الأهداف القاعدة التي يرتكز عليها عملية تحفيز العاملين وإشراف الرؤساء على جهود مرؤوسيهم وتوحيدهما نحو تحقيقها، كما يعتبر أيضاً معيار أساسي لتقييم الأداء المؤسسي والحكم على مدى كفاءة العملية التسييرية.

وأمام التحديات الكبيرة التي تواجهها المؤسسة العامة تسعى إلى إصلاح منظومتها التسييرية مما يجعلها تتواكب والمتغيرات الإقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية والتكنولوجيا والنهوض بمستوى مقبول من الفاعلية التنظيمية، ولدفع المؤسسات العامة نحو مواجهة التحديات الحقيقية التي أفرزها العلم وإنجازاته كان لزاماً عليها أن تفكر في تجاوز نقائصها إستعداداً لمرحلة جديدة بعيداً عن الرتابة التي طبعت أنشطتها لوقت طويل، سواء في الممارسة العلمية أو الممارسة التسييرية، لأنهما معا يعبران عن صورة المؤسسات العامة.

قائمة المحتويات

الموضـــــوع رقـــم الصفحـــــــة

I - مدخل لدراسة نظام التسيير في المؤسسة العامة:

إن التزايد المستمر لدور المؤسسات العامة خاصة وأنها تعطي مجالا واسعا وعريضا وتضمن على أشكالا متعددة من الأنشطة، أدى إلى تسليط الضوء على أهمية التسيير العمومي كإطار دراسي ومعرفي حديث جعل من الضروري الكشف عن المشاكل التي تعاني منها هذه المؤسسات، ومحاولة إيجاد حلول جذرية لها، بتبني الاتجاهات الحديثة في مجال تحسين وتطوير المؤسسات العامة ومختلف المجالات الإقتصادية والاجتماعية، وكذا التعرف على مختلف العوامل المؤثرة على أدائها والضوابط المنظمة لعملها.

وعلى الرغم من مرور عدة عقود على تطور الدراسة في مجال التسيير العمومي، إلا أنه إلى وقتنا الحاضر لم يتم الاتفاق على مجالها بشكل نهائي، حيث وصف هذا الحقل العلمي بتميزه بالحداثة في الأفكار، وعدم تمسكه بالمبادئ التقليدية، وهذا ما جعلنا نتساءل عن أوجه الإختلاف بين التسيير العمومي والتسيير الخاص، وعن الملامح الحقيقية لعملية التسيير في المؤسسات العامة.

I -1- مفاهيم عامة حول عملية التسيير:

تلعب الأساليب العلمية دوراً كبيراً في النهوض بمستوى الإنتاجية والعمل على تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية للمجتمع، حيث أخذت تتطور شيئاً فشيئاً إلى أن أصبحت علماً قائماً بحد ذاته، يعتمد عليه المسير في حل المشاكل المختلفة التي تعترض عمله وتساعده على اتخاذ القرارات المناسبة بعيداً عن التقدير الشخصي والخبرة المحدودة وتبني عملية التسيير القائمة على المنطق السليم.

I -1- 1- ماهية عملية التسيير وأهميتها:

تكتسي عملية التسيير أهمية بالغة في ترجمة التوجه المستقبلي للمؤسسة إلى مستويات أداء محددة، ويتطلب ذلك إدارة نافذة البصر، قادرة على اختيار أساليب التسيير المناسبة، وتحفيز الآخرين وتهيئة مناخ مفتوح وإيجابي قادر على تقديم الدعم والتوجيه المطلوب لأفراد التنظيم، والمزج الفعال بين موارد المؤسسة لتحقيق الأهداف المرغوبة.

I -1-1-1- ماهية عملية التسيير: كثيراً ما اختلف أصحاب الاختصاص في إعطاء تعريف دقيق وموحد لمصطلح التسيير، فكل ينظر إليه من زاوية معينة وحسب وجهة نظره، إلا أنه يمكن التطرق لبعض التعاريف ومحاولة الخروج بتعريف شامل.

ففي الحياة العملية عادة ما يستعمل مصطلح الإدارة في المجال الحكومي، كإدارة المستشفيات وإدارة الجامعات، إلا أن كل من المصطلحين يدلان على نفس المعنى، ويمكن استعراض بعض التعاريف الشائعة فيما يلي:[2]

يعرف هنري فايول الإدارة فيقول:" إن الإدارة هي أن تدير، أي تتنبأ وتخطط وتنظم وتصدر الأوامر وتنسق وتراقب".

أما تايلور: فعرفها على أنها: " إن الإدارة هي أن تعرف بالضبط ما ذا تريد، ثم تتأكد أن الأفراد يؤيدونه بأحسن وأرخص طريقة ممكنة".

ويرى بارجرون أن التسيير هو: " العملية التي يتم بها التخطيط، التنظيم، الإدارة، الرقابة على موارد المنظمة من أجل الوصول إلى الأهداف المحددة ".[3]

أما كونتز وأدونال: فقد أشارا إلى التسيير على أنه: " توفير البيئة المناسبة لعمل الأفراد في التنظيمات الرسمية".[4]

ومن التعاريف السابقة يتضح أن عملية التسيير تقتضي القيام بوظائف التخطيط، التنظيم التوجيه، الرقابة والتنسيق بين مختلف الموارد المادية، البشرية، المالية وتوجيهها نحو تحقيق الأهداف وذلك مع الأخذ في الاعتبار جميع المتغيرات البيئية المؤثرة في نشاط المؤسسة.

---

* من الناحية اللغوية يقابل مصطلح التسيير باللغة الإنجليزية كلمة management المشتقة من الأصل To manage، أما كلمة administration المشتقة من الأصل Administare فتعني الإدارة في اللغة العربية.

[2]– صادق المجذوب، الإدارة العامة– العملية الإدارية والوظيفية العامة والإصلاح الإداري– . الإسكندرية: الدار الجامعية، **2000**، ص**114**.

[3]- Pierre .G.Bergeron,**La gestion moderne- Théorie et cas-.** France: Edition ESKA , 1982,P87.

[4] – عبد الغفار حنفي.عبد السلام أبو قحف، أساسيات تنظيم وإدارة الأعمال. الإسكندرية: الدار الجامعية، **2004/2003**، ص**11**.

I -1-1-2- أهمية عملية التسيير: تنبع أهمية التسيير من الخصائص التي يكتسبها من وظائفه وأساليب تطبيقه، ومدى مساهمته في الوصول إلى الأهداف المرسومة، وتتلخص هذه الأهمية في:

1- تهدف عملية التسيير إلى تحقيق أهداف العمل الجماعي: تظهر أهمية التسيير في توجيه الجهود الجماعية نحو تحقيق الأهداف المرغوبة والتي يتم وضعها في إطار برامج عمل المؤسسة وسياساتها، وتتزايد هذه الأهمية بتزايد اعتماد المجتمع على الجهود الجماعية.[1]

2- تدريب الأفراد لزيادة كفاءة الأداء: تساهم عملية التسيير بشكل كبير في تدريب الأفراد على الأسس المبادئ الإدارية لزيادة كفاءتهم في الأداء، مما يوفر فرص أكبر لاحتلال مراكز إدارية أعلى ذات قدرات وكفاءات عالية على حل المشاكل، وكذا العمل على مواكبة التغيرات التكنولوجية في تطوير كوادرها البشرية فنياً وتكنولوجياً.[2]

3- يساهم التسيير في تطوير البحث العلمي: رغم كل الدراسات التي أجريت في مجال الممارسة الإدارية، إلا أنها بقيت محل تساؤل وجدل، نتيجة كثرة وتجدد المتغيرات الإدارية، فأصبح من الضروري التفكير في كيفية إيجاد علاقة بين هاته المتغيرات، وتأثيراتها المختلفة على الإدارة بالاعتماد على البحث العلمي.[3]

4- تحقيق الأهداف الاجتماعية وزيادة رفاهية المجتمع: حيث يساهم العاملون في المؤسسة في تلبية الحاجات الاجتماعية للمجتمع سواء بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، من خلال الاستغلال الأمثل للموارد إذ ترتبط درجة رفاهية المجتمع بدرجة الكفاءة في استغلال الموارد خاصة النادرة منها.[4]

5- الاستغلال الأمثل للموارد: حيث تسعى الإدارة إلى تحقيق أهدافها من خلال الاستغلال الأمثل للموارد النادرة بالاعتماد على الأساليب العلمية والمعرفة الواسعة لمجالات الإدارة وطرق التنبؤ بالمتغيرات البيئية المؤثرة على نشاطها، بالإضافة إلى تحقيق التكامل بين البيئة والمؤسسة.[5]

I -1-2- نشأة و تطور عملية التسيير:

ظهر الفكر الإداري منذ آلاف السنين، كما تجلى ذلك في الحضارات القديمة: البابلية الفرعونية الرومانية، إلى غاية الحضارة الإسلامية، إلا أن الاهتمام بها لم يظهر إلا منذ مائة عام تقريبا ويعود ذلك لعدة أسباب أهمها:[1]

---

[1] -علي محمد منصور، مبادئ الإدارة- أسس ومفاهيم -. القاهرة : مجوعة النيل العربية،1999، ص39.

[2] -المرجع السابق، ص41.

[3] -محمد فريد الصحن. إسماعيل السيد، مبادئ الإدارة. الإسكندرية: الدار الجامعية، 2002/2001، ص ص 19-20.

[4] -عبد الغفار حنفي. عبد السلام أبو قحف، مرجع سابق، ص ص 18-19.

[5] -المرجع السابق، ص 19.

1- قلة المؤسسات كبيرة الحجم في تلك الفترة إلى غاية القرن التاسع عشر، كما أن المؤسسات الحكومية والعسكرية في تلك الفترة لم تكن تهدف إلى تحقيق الربح، لذلك لم تول أي اهتمام بالدراسات والأبحاث لرفع الإنتاجية وتحقيق أقصى قدر ممكن من الأرباح.

2- وفي تلك الفترة كان جل الاهتمامات والدراسات منصبة على الاقتصاد الكلي وإهمال الاقتصاد الجزئي الذي يمس المؤسسة في حد ذاتها.

وأمام التطور الصناعي المستمر، وزيادة عدد المؤسسات، ظهرت عدة مدارس تبحث في الكفاءة الإنتاجية وفي بعض الجوانب السلوكية للعمل، ويمكن تصنيف هذه المدارس إلى: المدرسة الكلاسيكية المدرسة النيوكلاسيكية والمدرسة الحديثة.

III -1-2-1- المدرسة الكلاسيكية: ومن أشهر روادها فريديريك تايلور،هنري فايول وماكس فيبر.

أولاً- نظرية الإدارة العلمية لفريديريك تايلور (1856_1915):

عمل تايلور في شركة الحديد والصلب ميدفيل في أمريكا، حيث تقلد العديد من المناصب كان آخرها منصب مهندس صناعي .

وقد ركز تايلور اهتمامه على الكفاءة الصناعية، حيث قام بالبحث عن أفضل طريقة لزيادة الإنتاجية لدى العاملين، وذلك من خلال دراسة الحركة والزمن والعلاقة بين ظروف العمل والإنتاجية، فوجد أنه من الضروري إعادة النظر في تصميم العمل وسلوك العاملين باعتماد نظام جديد قائم على تحديد فترات الراحة وتعديل نظام الأجور الذي ربطه بالكمية عوضاً عن الزمن، حيث كلما زادت الكميات المنتجة من طرف العامل يزيد أجره، وهو ما يسمى بنظام الأجور بالقطعة، مما يشجع الفرد على العمل أكثر.[2]

لقد كانت النتائج التي توصل إليها تايلور جد مرضية، مما دفعه إلى جمع أفكاره وبلورتها في مؤلفه "الإدارة العلمية " ووضعها في أربع مبادئ أطلق عليها اسم مبادئ الإدارة العلمية، وتتلخص هذه المبادئ في :[3]

1- تحديد عناصر العمل تحل محل الطرق التقليدية لبناء وتطوير علم حقيقي للإدارة باعتماد منهج تجميع وتحليل وتصنيف المعلومات التي بحوزتها حتى يتسنى للإداريين استخدامها وفق ما تقتضيه حاجتهم إليها.

2- السعي إلى الرقي بمستوى الأداء للعامل من خلال الاختيار السليم للأفراد، ووضع برامج تدريبية وتعليمية وإثراء معارفهم وتنمية قدراتهم، عوضاً عن تدريب أنفسهم.

---

[1] - علي شريف، الإدارة المعاصرة . الإسكندرية : الدار الجامعية، 2003/2002، ص 34.

[2] - نفس المرجع السابق، ص ص 34-35.

[3] - صبحي العتبي، تطور الفكر والأنشطة الإدارية. الأردن :مكتبة الحامد، 2002، ص20.

3- تطبيق مبدأ التعاون مع العاملين والسهر على توجيههم نحو تطبيق الأساليب العلمية.

4- اعتماد مبدأ التخصص وتقسيم العمل، بما يمكن الأفراد من القيام بواجباتهم بطريقة فعالة، بحيث يتولى المدراء مسؤولية عمليتي التخطيط والتنظيم ويترك للعاملين مسؤولية تنفيذ البرامج والأعمال.

ثانياً- نظرية العملية الإدارية لهنري فايول (1925-1841):

هنري فايول ذو أصل فرنسي، كان يعمل مهندسا في منجم للفحم، أين تخصص في مسائل بيولوجية، ثم انتقل إلى دراسة المجال الإداري، مما مكنه من إنقاذ الشركة التي كان يعمل بها من خلال دراسته وتحليله للمشاكل التي كانت تعاني منها خاصة تلك المتعلقة بالإدارة العليا، وقد توصل بذلك إلى مجموعة من الأفكار بلورها في كتاب أصدره عام 1916 تحت عنوان "الإدارة العامة والصناعة "، والذي تحدث فيه عن وظائف التسيير المتمثلة في التخطيط، التنظيم، التوجيه، التنسيق والرقابة، كما قسم أنشطة المنظمة إلى ستة مجموعات تتمثل في النشاطات الفنية والتجارية والمالية والأمنية والمحاسبية والإدارية.

بالإضافة إلى ذلك فقد وضع فايول أربعة عشر مبدأ اعتبرها مبادئ أساسية وهامة تساهم بشكل كبير في نجاح المؤسسات الحديثة مهما كانت طبيعة نشاطها[1]، وتتمثل هذه المبادئ في :[2]

1- تقسيم العمل والتخصص.

2- تعادل السلطة والمسؤولية.

3- الانضباط واحترام الاتفاقيات التي تمس الطاعة والمثابرة.

4- وحدة الأمر لتجنب الوقوع في التناقضات والإخلال بنظام العمل.

5- وحدة التوجيه.

6- خضوع المصلحة الشخصية للمصلحة العامة.

7- المكافأة على الجهود التي يبذلها العامل في سبيل الوصول إلى الأهداف.

8- المركزية في اتخاذ القرار.

9- تدرج السلطة لتسهيل عملية الإتصال ما بين المستويات التنظيمية وأيضاً تسهيل إعطاء الأوامر والتوجيهات للمرؤوسين.

10- النظام من خلال وجود اتفاق واضح وعادل في تحديد العلاقات بين العمال ورؤسائهم أو أرباب العمل.

11- الإنصاف والعدالة في التعامل مع العاملين.

---

[1] - عبد الغفار حنفي، أساسيات إدارة المنظمات. الإسكندرية: المكتب العربي الحديث، 1995، ص ص 38-39.

[2] - سعد الدين عشماوي، الإدارة الأسس وتطبيقاتها في الأنشطة الإقتصادية والأمنية. الرياض: أكاديمية نايف للعلوم الإدارية مركز الدراسات والبحوث، 2000، ص 56.

12- استقرار العاملين في التنظيم مما يسمح لهم باكتساب مهارات وخبرات أكبر.

13- المبادرة وفتح المجال أمام حرية العامل في التعبير عن أفكاره وآرائه.

14-إتحاد العاملين من خلال غرس روح الفريق بين العاملين والتعاون على إنجاز المهام المخولة إليهم لبلوغ الأهداف المنشودة.

ثالثاً- النظرية البيروقراطية لماكس فيبر (1920-1864):

كان ماكس فيبر عالم اجتماع ألماني وأول من تحدث عن فكرة البيروقراطية والتنظيم البيروقراطيK ويقصد بالتنظيم البيروقراطي ذلك البناء التنظيمي المبني على مجموعة من الإجراءات واللوائح والضوابط الرشيدة والرسمية التي تحكم سير العمل في المؤسسةK مع الأخذ في الاعتبار الفروقات في مستوى الكفاءة الفنية للعاملين لاختيار الأفضل فيما بينهم.

وهذا ما تطرق إليه ماكس فيبر في كتاباته حول البحث عن الطريقة المثلى للوصول إلى الأهداف المحددة واعتبر أن البيروقراطية أنجح طريقة للوصول إلى الكفاءة والفاعلية.[1]

وتتمثل أهم خصائص هذا النموذج في:

1- التخصص وتقسيم العمل: حيث تقتضي التنظيمات البيروقراطية تقسيم العمل وتوزيع المهام على مختلف المستويات الإدارية ووضع الأفراد في الوظائف التي تتلاءم وتخصصاتهم وتزويدهم بالسلطات الكافية لانجاز أعمالهم.[2]

2- التسلسل الرئاسي: يعتبر التدرج الهرمي للسلطة أساس الترابط بين الوظائف المختلفة داخل المؤسسة، حيث تتولى الإدارات العليا الإشراف على الإدارات الدنيا، مما يجعل الارتباط وظيفياً وليس شخصياً.[3]

3- عمومية القواعد التي تطبقها الإدارة البيروقراطية: تتسم الإجراءات التي تطبقها الإدارة البيروقراطية بالشمول والعمومية والثبات والحرص على جعل الأفراد يعملون وفقها بتدريبهم عليها.[4]

رابعاً- تقييم المدرسة الكلاسيكية:

على الرغم من المساهمات الكبيرة للمدرسة الكلاسيكية في مجال الإدارة، إلا أنها لم تنج من الانتقادات التي من بينها ما يلي:[5]

---

1 -سعيد عبد مرسي بدر، الإيديولوجية ونظرية النظم- مدخل نقدي-. الإسكندرية: دار المعرفة الجامعية، 2000، ص 91.

2 -صبحي العتبي، مرجع سابق، ص 30.

3 -عبد السلام أبو قحف،محاضرات في نظريات التنظيم والإدارة. الإسكندرية: دار المعرفة الجامعية، 2000، ص 114.

4 - سعيد عبد مرسي بدر، مرجع سابق، ص 103.

5 - محمد رسلان الجيوسي. جميلة جاد الله، الإدارة علم وتطبيق. الأردن: دار المسيرة، 2000، ص 44.

1- النظرة المحدودة للعنصر البشري: واعتبار الإنسان كآلة يمكن التحكم فيه، كما يمكن استبداله بغيره أو الاستغناء عنه نهائياً.

2- النظر للعنصر البشري على أنه كائن اقتصادي يسعى دائماً وراء المادة ومحاولة التأثير فيه من خلال نظام الأجور والحوافز.

3- اعتبار التنظيم نظام مغلق وإهمال متغيرات البيئة الخارجية رغم التأثير الكبير الذي تمارسه على سلوك العامل وإنتاجيته وعلى المؤسسة ككل.

4- الاعتقاد بوضوح الأهداف وروتينية الأعمال، مما يؤدي إلى كبت روح المبادرة والإبداع لدى العامل.

5- وجود عدد من التناقضات في المبادئ التي جاءت بها المدرسة الكلاسيكية.

I -1-2-2- المدرسة النيوكلاسيكية (الكلاسيكية الحديثة): ويمكن التعرض لأعمال إلتون مايو ودوجلاس ماك جريجور.

أولاً- أعمال إلتون مايو ومدرسة العلاقات الإنسانية(1949-1880):

إلتون مايو استرالي الأصل درس المنطق والأخلاق والفلسفة والطب، قام مايو ما بين 1927الى1932 بإجراء تجاربه في معمل هوثورن التابع لشركة وسترن الكتريك، حول تأثير المتغيرات المادية كالإضاءة، التهوية على إنتاجية العاملين، حيث وجد أن نظام الحوافز بالقطع ليس الوسيلة الوحيدة لتحسين إنتاجية المصنع، وأن العلاقات بين العمال تلعب دور بالغ الأهمية في مجال التحفيز.[1]

وقد توصل مايو من خلال دراسته إلى النتائج التالية: [2]

1- الاعتراف بالفرد العامل ذو التكوين التنظيمي والاجتماعي كعنصر هام في التنظيم.

2- إن الطبيعة الإنسانية للفرد تجعله يتفاعل مع جماعات العمل، وهو ما يخلق علاقات غير رسمية ويتأثر سلوكهم بهذه العلاقات .

3- أن العامل يحتاج في عمله إلى الحوافز المعنوية كالاحترام والتقدير أكثر من حاجته للأجر والحوافز المادية وعلى الإدارة أن تدرك ذلك.

4- إذا كانت المؤسسات كيان وظيفي يتكون من مجموعة الأنشطة، فإنها أيضاً نظام اجتماعي بوجود العنصر البشري فيها.

---

[1] -Pierre .G. Bergeron, Op.Cit, p 79.

[2] -جمال الدين محمد المرسي. ثابت عبد الرحمن إدريس، السلوك التنظيمي نظريات نماذج وتطبيق عملي لإدارة السلوك في المنظمة. الإسكندرية: الإدارة الجامعية، 2002، ص 66.

5- ضرورة إشراك العمال في القرارات المتعلقة بالمؤسسة، وتشجيع روح المبادرة لديهم.

6- اقتناع المدراء بأهمية المهارات الإنسانية في التنظيم .[1]

ثانياً- نظرية X وy لدوجلاس ماك جريجور:

عمل ماك جريجور كأستاذ في معهد ماساشوس للتكنولوجيا، خلال1964 أصدر كتابه تحت عنوان" الجانب الإنساني في المنشأة "، تكلم فيه عن اتجاهين متناقضين هما:[2] نظريةX ونظريةY .

تقوم فرضيات النظرية X على افتراضات المدرسة الكلاسيكية المتعلقة بالعنصر البشري والمتمثلة في:[3]

1- أن الإنسان كسول بطبعه يكره العمل، يلجؤون إليه فقط لتلبية حاجاتهم الاقتصادية.

2- أن الإنسان يسعى إلى الاعتماد على الغير والتهرب من المسؤولية.

3- أن الإنسان يفضل أن يقاد لذلك يجب إجباره على العمل.

4- أن الإنسان يخشى العقاب لذلك يجب فرض عقوبات عليه إذا ما تمادى في الكسل.

5- الرقابة ضرورية جداً على الإنسان.

6- الإنسان شخص مادي .

أما النظرية Y فقد خالفت النظرية X في افتراضاتها وتمته بالنظرة الايجابية، حيث تفترض أن الإنسان يحب العمل ويعتمد على نفسه في القيام بمهامه ولا يتهرب من المسؤولية، كما أنه لا يحتاج الرقابة ولا يخاف العقاب والجزاء ما دام يقوم بانجاز وظائفه على أكمل وجه ممكن.

هكذا ينظر ماك جريجور إلى الإنسان العامل، ويؤكد على عدم ضرورة الفصل أو التمييز بين العامل وعمله، خاصة إذا ما أتقن عمله وأحسن انجازه، فهما يشكلان وجهين لعملة واحدة.[4]

III -1-2-3- المدرسة الحديثة: وتضم المدرسة الحديثة مدرسة النظم والنظرية الموقفية.

أولاً- مدرسة النظم:

ومن أهم روادها كنتز وكهان، جيمس ماكرديس ودافيد استيرن، تقوم مدرسة النظم على اعتبار أن المؤسسة نظام مفتوح، يتكون من مجموعة من الأنظمة الفرعية المتداخلة والمترابطة فيما بينها لتحقيق هدف معين، وتشمل هذه الأنظمة الفرعية على العنصر البشري، الأموال المعدات...إلخ.[5]

---

[1] -محمد رسلان الجيوسي. جميلة جاد الله، مرجع سابق، ص 44.

[2] - خليل محمد حسن الشماع، مبادئ الإدارة مع التركيز على إدارة الأعمال. الأردن: دار المسيرة، ط2، 2001، ص ص50-51 .

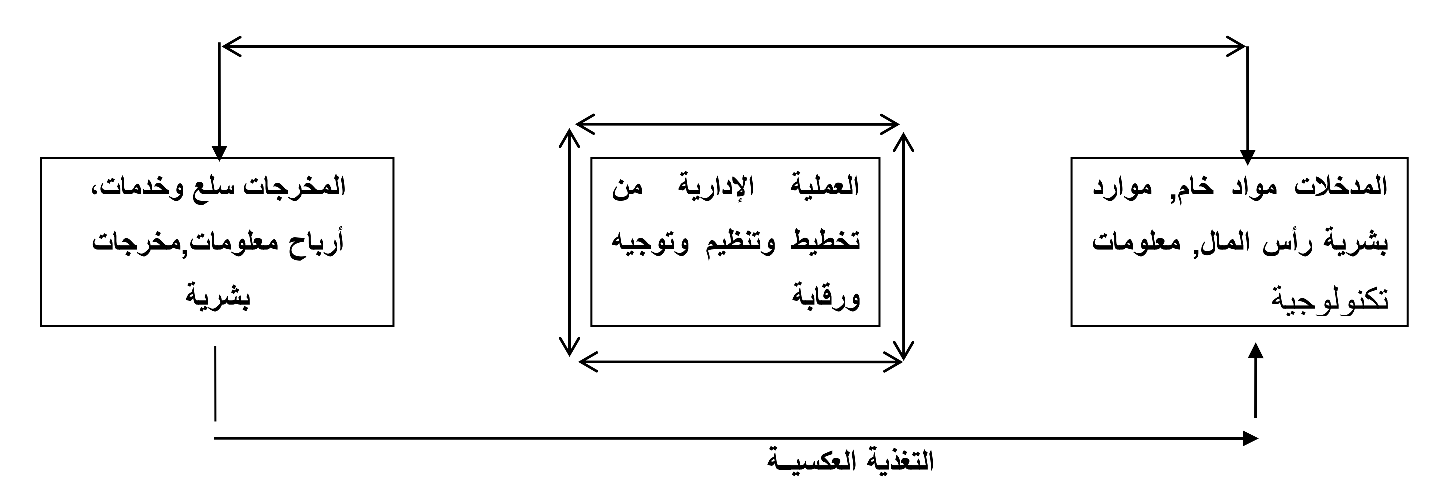
[3] - أحمد سيد مصطفى، إدارة البشر الأصول والمهارات. القاهرة: دار المعادي الجديدة، 2002، ص ص 53-56.

[4] -صبحي العتبي، مرجع سابق، ص 35.

[5] - خليل محمد حسن الشماع، مرجع سابق، ص51.

والمؤسسة كنظام مفتوح تتفاعل مع بيئتها الخارجية، تستمد منها مدخلاتها ومن خلال العملية الإدارية تمدها بمخرجاتها، ويمكن إظهار مكونات النظام حسب ما يوضحه الشكل التالي.

شكل رقم (01): عناصر النظام المفتوح



البيئة الخارجيــة

المصدر : محمد قاسم القريوتي، نظرية المنظمة والتنظيم. عمان: دار وائل للنشر والتوزيع، 2000، ص 45.

وتعتمد درجة التفاعل بين مختلف الأنظمة الفرعية على مدى توفر الخصائص التالية في النظام المفتوح:[1]

1- التمايز: وتعني أن كل نظام يجب أن يتميز عن غيره من الأنظمة من ناحية الأسلوب وطريقة تطوره.

2- الشمولية: فأي تغيير في إحدى مكونات النظام يستدعي بالضرورة التغيير في العناصر الأخرى ويجب على المدراء العمل من أجل الحفاظ على تكامل الأجزاء الفرعية للنظام.

3- الأهداف: لكل نظام هدف معين أو مجموعة من الأهداف يطمح في تحقيقها.

4- التوازن الحركي: وتعني ضرورة التوازن بين مدخلات النظام ومخرجاته.

5- التحلل والتلاشي: إن أكثر ما يعرض التنظيم للفشل هو ندرة الموارد.

6- الاستقرار والتكيف: وتنطوي على ضرورة تكيف التنظيم مع المتغيرات البيئية.

وأكثر ما يعاب على هذه النظرية أنها اهتمت بدراسة المؤسسة ككل عوضاً عن التركيز على جزء معين منها.

ثانياً- النظرية الموقفية:

---

[1] - محمد رسلان الجيوسي. جميلة جاد الله، مرجع سابق، ص ص50-51.

ومن أهم روادها شوكر وقد اهتم روادها بالعلاقة القائمة بين السلوكات الإدارية وبين طبيعة الموقف وخصائصه، وتعتمد بشكل أساسي على خبرات المدير ومدى كفاءته، حيث ترتكز وظيفة المدير في إيجاد أفضل وسيلة تمكنه من بلوغ أهدافه خلال زمن معين وفي ظل ظروف معينة.[1]

ويعني ذلك أنه يجب أن تتوفر لدى المؤسسة القدرة والاستعداد للتكيف مع المتغيرات البيئية، وعلى اختيار النظرية الإدارية التي تتلاءم وهاته المتغيرات وظروفها وطبيعتها، كما يمكن للمؤسسة أن تطبق أكثر من نظرية في فترات زمنية مختلفة، وتتلخص أهم ملامح هذه النظرية في:[2]

1- لا تعترف بالمبادئ العامة للإدارة التي جاءت بها المدرسة الكلاسيكية.

2- إعتماد فعالية التسيير على طبيعة الموقف والظروف المحيطة.

3- تساهم كفاءة المدير في القدرة على التكيف مع المواقف المختلفة.

ويكمن الانتقاد الوحيد الذي وجه لهذه النظرية أنها لم تأت بجديد، وأنها فقط أتت لتجمع بين مختلف النظريات رغم الاختلاف الكبير في اتجاهاتها.[3]

ا -1-3- وظائف عملية التسيير وأهم خصائصها:

تعبر عملية التسيير على مجموعة من العمليات والوظائف والطرق التي تستغل بواسطة جهاز إداري، والتي تتسم بعدد من الخصائص تجعلها قادرة على تحقيق الأهداف التي أنشأت من أجلها المؤسسة.

ا -1-3-1- وظائف عملية التسيير: وتتضمن العملية التسييرية أربعة وظائف أساسية تتمثل في التخطيط ،التنظيم، التوجيه والرقابة، وتمثل هذه الوظائف الأطر التي يمارس فيها المديرون مسؤولياتهم المختلفة .

أولاً- التخطيـط:

ويعرف التخطيط على أنهً دراسة واختيار وسائل التنظيم و توجيه الموارد البشرية والمادية لتحقيق هدف معين خلال فترة زمنية محددةً.[4]

وترتكز عملية التخطيط على جمع واختيار المعلومات والتنبؤ الدقيق بالمستقبل لتحديد الأنشطة الضرورية والوصول إلى أهداف المنظمة، ويتكون التخطيط من العديد من القرارات المتعلقة بالمستقبل.[5]

---

[1] - عبد الفتاح رباب حسين، طريقة إلى الإدارة الفعالة. القاهرة : دار النشر غير موجودة، 1998، ص90.

[2] - جمال الدين محمد المرسي. ثابت عبد الرحمن إدريس، مرجع سابق، ص 49.

[3] - فايز الزغبي. محمد إبراهيم عبيدات، أساسيات الإدارة الحديثة. الأردن: دار المستقبل، 1997، ص 49.

4 - منال طلعت محمود، مرجع سابق، ص 59.

[5] - Georg.R. Terry. Stephen.G.Franklin, **Les Principes du management** . Paris: Economica, 8^{éme}, édition, 1985,p 171.

ولذلك يعتبر التخطيط الوظيفة الأولى في العملية الإدارية، يتم من خلاله تحديد أهداف المؤسسة وتوزيع الموارد على مختلف الأنشطة، وعادة ما تكون الخطط في شكل استراتيجيات، سياسات إجراءات، برامج، قواعد، ميزانيات تساعد كل منها في بلوغ الأهداف المرغوبة.[1]

ثانياً– التنظـيم:

لقد اتضحت أهمية التنظيم، ولذلك يعتبر سر نجاح المؤسسات باختلاف طبيعة أنشطتها، سواء كانت مؤسسات ربحية أو مؤسسات خدمية غير هادفة للربح، كما يعتبر وظيفة ضرورية تتكامل مع بقية الوظائف الأخرى لتحقيق أهداف المؤسسة.[2]

ويعمل التنظيم على تحديد علاقات العمل وتنسيق الجهود البشرية من خلال التخصص وتقسيم العمل نحو تحقيق أهداف المؤسسة، بالإضافة إلى توضيح طرق الاتصالات وخطوط السلطة ونطاق الإشراف.[3]

ويعني التنظيم الإداري إقامة الهيكل اللازم لتحقيق الأهداف وما يقوم عليه من تقسيمات داخلية تحدد وتنسق بين الأهداف، ووضع جهاز إداري يحدده القانون في حالة المؤسسات الحكومية أو لائحة النظام الأساسي في حالة المؤسسات الأهلية قصد تنفيذ النشاط الاجتماعي المطلوب.[4]

ثالثاً– التوجيـه:

وعادة ما يطلق على عملية التوجيه عدة تسميات منها الإدارة، القيادة، التحفيز، وتهدف هذه العملية إلى توجيه علاقات العمل وتوفير ظروف العمل الملائمة للأفراد وخلق الدافع للعمل والتعاون على إنجاز المهام بكفاءة وفاعلية، ويتطلب ذلك توفير نظام للحوافز المادية كالأجور والمعنوية كالترقيات، كما أنه من الضروري للمدير ممارسة دوره القيادي على مرؤوسيه لحثهم على العمل أكثر.[5]

رابعاً– الرقابـة:

لا تكتمل عملية التسيير إلا إذا تم تقييم مختلف الأنشطة داخل المؤسسة، من خلال مقابلة الأداء الفعلي بما هو مخطط والقيام بالإجراءات التصحيحية اللازمة بالشكل الذي يضمن تحقيق الأهداف المنتظرة والمخططات المرسومة.[6]

وحتى يبلغ النظام الرقابي مراميه يجب أن يتسم بالمرونة والوضوح، وأن يتلاءم مع طبيعة وحجم النشاط الذي يؤدى، بالإضافة إلى الموضوعية والسرعة في تطبيقه.

---

[1] – محمد فريد الصحن، مرجع سابق، ص ص 29–30.

[2] –علي محمد منصور، مرجع سابق، ص145.

[3] –محمد فريد الصحن، مرجع سابق، ص 30.

[4] – منال طلعت محمود، مرجع سابق، ص 85.

[5] – عبد الغفار حنفي. عبد السلام أبو قحف، مرجع سابق، ص 477.

[6] - Pierre .G. Bergeron,Op.Cit, p97.

ا -1-3-2- خصائص عملية التسيير: إنطلاقاً من التعاريف السابقة حول عملية التسيير والمساهمات الكبيرة التي جاءت بها مدارس التسيير يمكن استخلاص الخصائص التالية:[1]

1- تنطوي عملية التسيير على تحديد الأهداف: وهنا يجدر التفريق بين الأهداف الأساسية والأهداف الأقل أهمية، حيث تتولى الإدارة تحديد الأهداف ويترك للعاملين مسؤولية تنفيذ الأعمال اللازمة لانجازها.

2- التسيير عملية متكاملة: حيث تتميز عملية التسيير بتداخل وظائفها، ويتوقف نجاح كل من هذه الوظائف على مدى نجاح الوظائف الأخرى، كما يتوقف نجاح العملية التسييرية على مدى نجاح كل منها.

3- التسيير عملية مستمرة: ويستمد هذه الخاصية من خاصية استمرارية المؤسسة وبقاءها في خدمة المجتمع وتوفير السلع والخدمات التي يحتاج إليها .

4- التسيير نشاط إنساني هادف: يتطلب التعامل مع جماعات العمل باختلاف مراكزهم الوظيفية بناء علاقات عمل والتعاون على تحقيق أهداف المؤسسة.

5- التسيير عملية تستغل الموارد: من خلال التوزيع الماثل للموارد المتاحة وتجنب الإسراف وهدر الموارد.

6- التسيير عملية عمومية: إذ أنها لا تقتصر على مستوى تنظيمي معين أو مؤسسة معينة، بل يعتبر كل من يقوم بوظائف التخطيط، التنظيم، التوجيه والرقابة فهو يقوم بعملية التسيير.

7- ارتباط وظائف التسيير بعملية اتخاذ القرار: فكل وظيفة من وظائف التسيير تتعلق بشكل كبير بعملية اتخاذ القرار.

8- التسيير عملية ديناميكية: تتفاعل عملية التسيير والمتغيرات البيئية التي تحيط بها، فتؤثر فيها و تتأثر بها، وتحاول التكيف معها لضمان استمرارها.

ا -1-4- العوامل المؤثرة في عملية التسيير وشروط نجاحها:

مما لاشك فيه أن عملية التسيير تتأثر بالعديد من العوامل التي من شأنها أن تحول دون فعاليتها على المؤسسة أن تحاول التكيف معها أو الحد من تأثيراتها السلبية بإتباع عدد من الشروط التي يمكن أن تؤدي إلى نجاحها.

ا -1-4-1- العوامل المؤثرة في عملية التسيير: هناك عدد من العوامل التي تؤثر بشكل كبير في عملية التسيير وتقف دون الوصول إلى الكفاءة والفاعلية المطلوبة، يمكن إجمال أهم هذه العوامل في:[1]

---

[1] -عبد الغفار حنفي، مرجع سابق، ص ص 15-17.

1- عدم وضوح الأهداف: عادة ما يجد الأفراد أنفسهم أمام أهداف غير واضحة، صعبة الاستيعاب، مما يضعف رغبتهم في تحقيقها.

2- عدم دقة التنبؤ: تبنى عملية التخطيط في المؤسسة على عملية التنبؤ والتي تتطلب استخدام أساليب دقيقة.

3- نوع التنظيم: يمكن أن يؤثر نوع التنظيم السائد في المؤسسة على عملية التسيير، فإذا نظرنا مثلاً إلى التنظيم البيروقراطي نجده يساهم بدرجة كبيرة في تعقد الأعمال.

4- عدم الدقة في تحديد السلطات والمسؤوليات: مما يؤدي إلى الاهتمام الازدواجية في إصدار الأوامر وبالتالي الإخلال بقوانين النظام.

5- ضعف نظام الحوافز: يؤدي عدم الإهمال المفرط للإدارة بنظام الحوافز يضعف الرغبة لدى العاملين في ممارسة العمل مما ينعكس سلباً على إنتاجيتهم وبالتالي على أهداف المؤسسة.

6- ضعف المشاركة في اتخاذ القرارات: عادة ما يفضل المدراء الاستفراد بالقرارات التي يتخذونها دون اعتبار أن هذه القرارات تعنى بالعامل لأنه سيقوم بتنفيذها، ومن حقه أن يساهم في وضعها.

7- عدم وضوح معايير الرقابة: قد يؤدي ذلك إلى الفشل في تحديد الانحرافات ومن ثم عدم القدرة على تصحيحها.

8- عدم استخدام معايير موضوعية في اختيار العاملين: تعتمد الفعالية الإدارية بشكل واضح على مهارات المسيرين وخبراتهم في العمل .

9- عدم وجود أساليب اتصال فعالة: تلعب أساليب الاتصال دور كبير في نقل المعلومات والتوجيهات، حيث تؤدي الوسائل غير الفعالة للاتصال إلى عدم كفاءة القرارات المتخذة.[1]

I -1-4-2- شروط نجاح عملية التسيير: ويعتمد نجاح عملية التسيير على عدد من الشروط أهمها:

1- وضوح الأهداف: على الإدارة أن تعمل على توضيح الأهداف لتسهيل فهمها وإدراكها من طرف العاملين، وكذا خلق الرغبة لديهم في انجازها.

2- استخدام أساليب إحصائية فعالة: تعتمد دقة التنبؤ على مدى توفر الوسائل الإحصائية المناسبة، لضمان التكيف مع التغيرات المستقبلية التي قد تعترض سير عمل المؤسسة.

3- اعتماد مبدأ التنسيق الفعال: ويعني ضرورة التنسيق بين مختلف المستويات التنظيمية، وكذا وضع المواقيت الزمنية التي تتلاءم وطبيعة الأنشطة ومحتوى الخطة.

---

[1] - رضا صاحب أبو حمد أل علي. سنان كاظم الموسوي، مفاهيم إدارية معاصرة- نظرة عامة- . عمان: دار الوراق، 2002 ص ص236-242.

4- المراجعة الدورية للإجراءات: تنطوي المراجعة الدورية للإجراءات على ضرورة إدخال التعديلات المناسبة عليها كلما تطلب الأمر ذلك.

5- إعداد وسائل اتصال فعالة: ينبغي على الإدارة توفير وسائل اتصال تتلاءم والبناء التنظيمي للمؤسسة وتكون قادرة على توفير المعلومات الضرورية لعملية التسيير.

6- المشاركة في اتخاذ القرارات: يتوجب على الإدارة أن تعمل على تشجيع روح المبادرة والمشاركة في اتخاذ القرارات الإدارية لدى العاملين، وقبول الأفكار الجديدة التي من شانها آن تزيد من فاعلية القرار وأهميته، وتشجيع العامل على بذل المزيد من الجهود لتنفيذها.

والخلاصة التي ننتهي إليها من دراستنا لمفهوم عملية التسيير أنها عملية ديناميكية مستمرة ودائرية ونشاط متميز يضم عدة أنشطة فرعية تتمثل أساساً في وظائف التخطيط، التنظيم، التوجيه الرقابة والتي تعنى بتحديد الأهداف وتنسيق الجهود لبلوغها، مرت في تطورها بعدد من المراحل المتتابعة، إبتداءاً من المدرسة الكلاسيكية إلى المدرسة الكلاسيكية الحديثة ثم المدرسة الحديثة في التسيير، كان من نتائجها انبثاق أربعة عشر مبدأ في التسيير تعتبر كمبادئ أساسية في توجيه عمل الأفراد داخل التنظيم سواء تعلق الأمر بالمؤسسات العامة أو الخاصة .

I -2- مفاهيم عامة حول المؤسسات العامة:

تعتبر المؤسسة العامة ظاهرة إدارية أساسية لا يمكن الاستغناء عنها في جميع الاقتصاديات العالمية، وعلى الرغم من أنها ليست الأداة الوحيدة لدفع إستراتيجية التنمية الإقتصادية والاجتماعية للدولة، إلا أن الاعتماد عليها شبه غالب، وتتجلى أهمية المؤسسة العامة خاصة إذا ما تمت المقارنة بين دول لديها توجهات سياسية مختلفة بشكل واضح، والتي تتبنى أساليب تسيير متباينة.

I -2-1- ماهية المؤسسات العامة وأركانها:

ارتبط تطور مفهوم المؤسسة العامة بتطور الفكر الإداري والقانوني للدول، وقد أدى زيادة حجم المرافق العامة خاصة منها التجارية والصناعية إلى زيادة تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي والاجتماعي للمجتمع، لذلك يعتقد انه توجد فكرة عامة لهذه المؤسسات، وأنها تتسم بأشكال ونظم مختلفة ومتنوعة لا تعتمد على نظرية متجانسة.

I -2-1-1- ماهية المؤسسات العامة: رغم تعدد وتنوع المفاهيم والتعريفات المسندة للمؤسسة العامة إلا أنها لم تختلف كثيراً في مضمونها ومن هاته التعريفات ما يلي:[1]

يعرف الأستاذ برثلمي المؤسسة العامة على أنها: "مرفق عام منح الشخصية المعنوية ".

---

[1] -علي خطار شنطاوي، نظرية المؤسسة العامة وتطبيقاتها في المملكة الأردنية الهاشمية. عمان: دار الفكر، 1990، ص 11.

ويعرفها الأستاذ هوريو بأنها: "عبارة عن إدارة عامة تتمتع بشخصية معنوية مستقلة وتتولى إدارة مرفق عام أو عدة مرافق عامة متخصصة ضمن حدود دائرة إقليمية معينة.

وأما الأستاذ والين فيعرفها بأنها: "عبارة عن شخص إداري متخصص من أشخاص القانون العام يتولى إدارة مرفق عام بقدر معين من الاستقلال".

أما الدكتور محمد حافظ حجازي على أنها: " الكيان الاجتماعي المنبثق من الدولة، والذي يعمل على تحقيق أهدافها وفق السياسات المحددة بكفاءة وفعالية من خلال الفعاليات الإدارية".[1]

وعرفت أيضا على أنها: " المؤسسات التي تدار بواسطة وحدت حكومية ويتم تمويلها من خلال ضرائب ورسوم الخدمات التي تطلب من المستفيدين من الخدمة لأدائها".[2]

وتعرف المؤسسة العامة أيضاً على أنها:"هي كل تنظيم يبيع المنتجات التي ينتجها بسعر يرتبط أو يعادل تكاليفها، وبناءاً على هذه النظرة لا يمكن أن تتميز المؤسسة العامة فقط بحق الملكية ولكن أيضاً بوضعيتها القانونية المحددة ".[3]

وتعرف المؤسسة العامة كذلك أنها: " كل نشاط تقوم به الهيآت العامة إشباعاً لحاجات عامة (المفهوم الموضوعي، المادي) أو الهيئة العامة أو الجهاز أو التنظيم الذي يتولى ذلك النشاط (مفهوم عضوي شكلي).[4]

كما عرفت المؤسسة العامة على أنها كيان اقتصادي و اجتماعي يتولى إدارة مرفق عام يتمتع بشخصية معنوية متخصصة واستقلالية نسبية، تهدف إلى تلبية حاجات جماعية من خلال تنفيذ السياسة العامة للدولة.

يتضح من هاته التعاريف ما يلي:[5]

1- تخضع المؤسسات العامة إلى قوانين خاصة ويترك لها الحق في وضع الأنظمة والقواعد والقرارات التي تناسبها.

2- أن الاستقلال النسبي الذي تتمتع به المؤسسة العامة يسمح لها بوضع السياسات واتخاذ القرارات المناسبة لنشاطها وهو ضروري لانجاز الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية التي تؤديها المؤسسة، كما تعطي للمؤسسة المرونة الكافية للتكيف مع المتغيرات التي تواجهها. 3- يتم قياس أداء المؤسسة

---

[1] - محمد حافظ حجازي، المنظمات العامة- البناء، العمليات، النمط الإداري-. القاهرة: دار طيبة، 2002، ص 344.

2 -محمد فريد الصحن. محمد صالح الحناوي، مقدمة في الأعمال. الإسكندرية: الدار الجامعية، 2002، ص36.

[3] -Dominique roux. Daniel Soulé,**Gestion**. paris :Puf,1999, p472.

4 - محمد الصغير بعلي، دروس في المؤسسات الإدارية. عنابة: منشورات جامعة باجي مختار، 2000، ص17.

[5] - أحمد صقر عاشور، الإدارة العامة- مدخل بيئي مقارن-. بيروت: دار النهضة العربية، دون ذكر السنة، ص ص 424-425.

العامة على أساس ما تحققه من نتائج من خلال أدائها للخدمات ذات الطابع المرفقي أو إنتاج سلع معينة خلافاً للأجهزة الحكومية، التي يتم قياس أدائها على أساس الإجراءات.

4- المؤسسة العامة كيان اقتصادي واجتماعي يهدف إلى إنتاج وتوفير مختلف السلع والخدمات لأفراد المجتمع، ومن هاته الخدمات النقل بأنواعه البري، الجوي والبحري والسلع والخدمات الصحية والتعليم العام.[1]

5- تتمتع المؤسسة العامة بشخصية معنوية تكسبها خصائص أخرى كحق إبرام العقود وحق التقاضي وامتلاك ممثل عن إدارتها بالإضافة إلى تمتعها بكيان مالي مستقل.[2]

I -2-1-2- أركان المؤسسة العامة: انطلاقاً مما سبق يمكن القول أن المؤسسة العامة تقوم على ثلاثة أركان أساسية:

أولاً- إدارة مرفق عام:

يعرف المرفق العام بأنه عبارة عن مشروع منظم يضم مجموعة من الوسائل البشرية، المادية والمالية الموجهة لأداء الخدمة العامة.

وانطلاقاً من تعريف المؤسسة العامة على أنها شخص معنوي يتولى إدارة مرفق عام تظهر العلاقة الوثيقة التي تربط بين المؤسسة العامة كأداة لإدارة مرفق عام وبين المرفق العام، حيث يتم اختيار المؤسسة العامة كأداة لإدارة مرفق عام على أساس تحقيق المصلحة العامة، وضمان إشباع الحاجات العامة، وتحرير المرافق العامة من الروتين الحكومي، وكذا محاولة النهوض بمستوى جودة الخدمة التي تقدمها وإكسابها ميزة تنافسية تمكنها من منافسة المؤسسات الأخرى.

ثانياً- الشخصية المعنوية:

يعتبر ركن الشخصية المعنوية ركناً أساسياً من أركان المؤسسة العامة، وهو ما يميزها عن غيرها من المرافق العامة، حيث تدار بغض المرافق العامة بجزء من الاستقلالية، إلا أنها لا تتمتع بالشخصية المعنوية.

ولا يقصد بالشخصية المعنوية البنية التحتية المخصصة لأداء مهام المؤسسة، فلا يجوز اعتبار أي مبنى عام كمؤسسة عامة، فعلى سبيل المثال يعتبر المستشفى كمؤسسة عامة تتمتع بشخصية معنوية، إلا أن لها وجودها القانوني المستقل عن الأبنية المخصصة لها.[3]

ثالثاً- التخصص:

---

[1] - المرسي سيد حجازي، إقتصاديات المشروعات العامة النظرية والتطبيق- جدول مشروعات وتسعير منتجاتها وخصخصتها-. الإسكندرية: الدار الجامعية، 2004، ص25.

[2] - محمد جمال مطلق الذنيبات، الوجيز في القانون الإداري. عمان: الدار العلمية ودار الثقافة، 2003، ص 160.

[3] -علي خطار شنطاوي، مرجع سابق، ص 59.

إذا كان ركن الشخصية المعنوية يسمح بالتمييز بين المؤسسة العامة والمؤسسة الخاصة، فان ركن التخصص يميز المؤسسة العامة عن باقي الجماعات العامة كالدولة والولايات والدوائر والبلديات.

ويقصد بالتخصص أنه لا يمكن ممارسة أي نشاط ولأي غاية كانت، وإنما يتحدد إنطلاقاً من القوانين المنشئة للمؤسسة والمهام الموكلة إليها، ولا يجوز لها الخروج بأنشطتها عن نطاق ما خوله لها القانون، كما أنه يترتب عن هذا التخصص رفض المؤسسة للتبرعات والهبات التي تتعارض مع أهدافها، وكذا عدم إمكانية إقامة الدعاوي خارج مجال تخصصها ونشاطها.[1]

I -2-2- أهمية المؤسسات العامة ومبررات وجودها:

مما لا شك فيه أن المؤسسات العامة لها وزنها في المجال الاقتصادي والاجتماعي مما جعل الدول تتجه إلى إنشائها والحفاظ عليها من أجل الحفاظ على تحقيق المنفعة العامة والاستمرار في تلبية حاجات المجتمع.

وقد أشار بيتر دراكر إلى أن وجود المؤسسة وتجديدها وتطويرها أمر ضروري بالنسبة للخدمات العامة كالإدارات، النقابات، الكنائس، الجامعات، المدارس، المستشفيات، الجمعيات، المؤسسات الخيرية والمؤسسات المهنية وغيرها مثلما هو ضروري في المؤسسة الصناعية والتجارية[2].

I -2-2-1- أهمية المؤسسات العامة: تكتسي المؤسسات العامة أهمية بالغة في المجتمعات الحديثة، انطلاقاً من الأدوار الحمائية التي كانت تلعبها في العصور القديمة والأدوار الجديدة التي أصبحت تلعبها اليوم لتضيف أبعاد جديدة كالبعد الاقتصادي والبعد الاجتماعي إلى دائرة أهميتها.[3]

أولاً- البعد الاقتصادي للمؤسسات العامة:

إن الدور الذي تلعبه المنظمات العامة اليوم في الاقتصاد الوطني لا يقل أهمية عن دور المؤسسات الخاصة، ويتجلى ذلك في:

1- الطبيعة الجوهرية للخدمات العامة: إذ تحتاج التنمية الاقتصادية بشكل كبير إلى الخدمات التي تقدمها المؤسسات العامة ويتطلب ذلك توفر الوسائل اللازمة لاستيعاب هذا النمو، كتوفير وسائل النقل الفعالة التي تتيح للمنتجين فرصة اختيار أوسع لمصادر الإمداد ومراكز التوزيع الشامل للسلع والخدمات، وكذا توفر وسائل الاتصال المناسبة والفعالة التي تسمح بجمع المعلومات اللازمة لاتخاذ قراراتها وتبليغ القرارات التي تصدرها للعاملين، بالإضافة إلى توفير مصادر الطاقة، حيث يعتمد النشاط الإنتاجي على مصادر مضمونة للطاقة تتسم بالمرونة وإمكانية الإحلال فيما بينها.

---

[1] – صادق المجذوب، مرجع سابق، ص 450.

[2] -Paul Lignieres, **Partenariats publics prives** .Paris:litec, 2000, p 42.

[3] – علي الشريف، إدارة المنظمات الحكومية. الإسكندرية: الدار الجامعية، **1998**، ص ص **274-276**.

2- الاعتماد على خدمات المؤسسات العامة: ينبع الجانب الثاني المميز للبعد الاقتصادي للمؤسسة العامة من أن المجتمعات الحديثة تعتمد بشكل كامل على الخدمات التي تقدمها المؤسسات العامة كخدمات الهاتف، الغاز الطبيعي والمياه، و التي من الصعب تخيل الحياة بدونها، و تظهر أهميتها بمجرد التفكير في اختفائها.

3- التأثير الاقتصادي المؤسسات العامة: تعتبر المؤسسات العامة أكبر مستخدم للموارد في أي مجتمع من المجتمعات، خاصة في الدول الاشتراكية والدول النامية أين يلعب النشاط الحكومي دور أكثر أهمية وأكبر خطورة من الدول الرأسمالية.

ثانياً- البعد الاجتماعي للمؤسسات العامة:

فبدلاً من الدور الحمائي الذي كانت تمارسه الدولة، اتجهت هذه الأخيرة بعد الثورة الصناعية، وأمام اتساع مجال النشاط الاقتصادي والاجتماعي وكبر حجم المؤسسات والتطور التكنولوجي السريع، التي كان لها تأثير كبير على حجم الإنتاجية وعلى السلوك الإنساني، إلى مواجهة التأثيرات والمشاكل الاجتماعية المرافقة لهذه التغيرات، كما أصبحت مسؤولة عن إنشاء وإدارة العديد من المؤسسات العامة لإشباع الحاجات الاجتماعية للمواطنين كإنشاء مراكز لإيواء العجزة ومكافحة التشرد وتعويضات البطالة والتأمينات إلى آخره، وبهذا بدأ البعد الاجتماعي للمؤسسات العامة في التبلور، ولهذا نجد أن الدور الاجتماعي المؤسسات العامة كان نتيجة للتوسع الاقتصادي وليس سببا له.

I -2-2-2- مبررات وجود المؤسسات العامة: إن وجود المؤسسات العامة يستدعي طرح تساؤلات عن سبب عدم الاكتفاء بالمؤسسات الخاصة لتحقيق ما يجب تحقيقه من حاجات، وللإجابة عن هذا التساؤل نستند إلى عدد من الاعتبارات التي يمكن تصنيفها إلى:[1]

أولاً- الاعتبارات التمويلية:

تتطلب بعض المشروعات العامة موارد مالية كبيرة مما يجعل المؤسسات الخاصة تلفت النظر عنها، خاصة إذا كانت لا تحقق أرباح كبيرة، فتجد الدولة نفسها مضطرة لاستثمارها لتلبية الحاجات التي تؤديها هذه المشروعات، ومن ناحية أخرى يمكن للدولة أن تحتكر إنتاج بعض السلع كاحتكار إنتاج السجائر وكذا المطارات والموانئ التي تدر لها إيرادات معتبرة.

ثانياً- الاعتبارات الإستراتيجية:

من أهم الاعتبارات الإستراتيجية لتدخل الدولة في الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية، السعي إلى الحفاظ على سرية المعلومات حول ما يتم إنتاجه من أسلحة كماً ونوعاً على سبيل المثال، كما تؤدي هذه

---

[1] - المرسي سيد حجازي، مرجع سابق، ص ص 35-38.

الاعتبارات إلى توجهها نحو تقديم بعض الخدمات بنفسها وعدم تركها لدى الأفراد خوفاً من استغلال أفراد المجتمع.

وترجع الاعتبارات الإستراتيجية لتدخل الدولة في النشاط الاقتصادي إلى عصور قديمة، كما تجسد ذلك في حكومة الصين عام 2000 قبل الميلاد، التي كانت تملك وسائل النقل وعملت على تنظيم الطرقات لخدمة الصالح العام، وكذا في مصر أين تم انجاز أول أنظمة لتوريد المدن بالمياه.

ثالثاً- الاعتبارات الاجتماعية:

عادة ما تسعى الدولة إلى تلبية حاجات الأفراد المختلفة في شكل سلع وخدمات مجاناً أو بأسعار معقولة تقل عن تكلفة إنتاجها أو توفيرها، ويتضح ذلك في خدمات النقل، البريد، الهاتف الصرف الصحي، الرعاية الصحية، التعليم...الخ ،لإعانة الطبقات الضعيفة ذات الدخل المنخفض، في حين يتهرب الخواص من الاستثمار في هذه المشروعات غير المربحة.

رابعاً- الاعتبارات الاقتصادية:

تهدف الدولة إلى زيادة كفاءة الاقتصاد الوطني من خلال المساهمة في تحقيق التخصيص الأمثل للموارد الاقتصادية والعمل على تحقيق الاستقرار الاقتصادي، انطلاقاً من سيطرتها على بعض أوجه النشاط الاقتصادي كالمواصلات وأعمال المصارف والقيام ببعض المشروعات العامة لجذب رأس المال الأجنبي، فتعمل على تشجيعها وتقديم إعانات لها خدمة للمصلحة الوطنية وخدمة المجتمع.

I -2-3- خصائص وأنواع المؤسسات العامة:

قد تختلف خصائص المؤسسات العامة حسب طبيعة نشاطها أو من حيث أغراضها أو من حيث مجال نشاطها، إلا أنها تشترك في العديد من الخصائص والسمات التي تميزها عن المؤسسات الخاصة.

I -2-3-1- خصائص المؤسسات العامة: تتسم المؤسسات العامة بعدد من الخصائص التي تميزها عن غيرها تتمثل في:[1]

1- خدمة الصالح العام: تهدف المؤسسات العامة إلى تلبية حاجات المجتمع من تعليم وأمن وعدالة والخدمات الصحية والإعلامية وذلك دون مقابل أو مقابل مبالغ رمزية لتغطية تكاليف أداء تلك الخدمات فقط و ليس بغرض الربح، وكذا الحرص على تقديم خدماتها لجميع المواطنين دون استثناء.

---

[1] - أنظر:

- عقلة محمد يوسف المبيضين، النظام المحاسبي الحكومي وإدارته –المفاهيم والأسس النظريات والتطبيق العلمي-. الأردن: دار وائل للنشر ، 1999، ص ص 28-30.

-Annie Bartoli, **Le management dans les organisations publiques**. Paris: DUNOD 1999, p 43

2- انقسام المؤسسات العامة: تنقسم المؤسسات العامة الخدمية إلى مؤسسات عامة إرادية كمصلحة الضرائب والجمارك ووزارة البترول، وأخرى غير إرادية تتمثل في الهياكل الصحية والتعليمية الأمن، القضاء لتأتي فيما بينهما مؤسسات إرادية وغير إرادية في نفس الوقت مثل النقل، البريد والهاتف التي تؤدي خدماتها لقاء مقابل أقل من مستوى تكلفتها.

3- إختلاف أسلوب تمويل المؤسسات العامة الخدمية عن الإقتصادية إذ تعتمد المؤسسات العامة الخدمية في تمويلها على الإعتمادات المخصصة لها من الخزينة العامة للدولة، فيما تعتمد المؤسسات العامة الإقتصادية على التمويل الذاتي لاستثماراتها.

4- تنوع مهام المؤسسات العامة: فمنها ما يتعلق بالجانب الإقتصادي ومنها ما يتعلق بالجانب الاجتماعي، ومنها ما يتعلق بالجانب الرقابي، حيث تدار أنشطة هذه المؤسسات وفق أسس قانونية وتخضع لمبدأ المساءلة العامة لضمان إتجاهها نحو تحقيق المصلحة العامة.

5- درجة تحكم محدودة في الموارد: تتسم المؤسسات العامة بمحدودية تحكمها في الموارد المالية وفي العناصر المشكلة لتكلفة أنشطتها.

5- إنتشار الطابع الخدمي على المؤسسات العامة: إن المتتبع للمؤسسات العامة اليوم يرى بشكل واضح مدى غالبية الطابع الخدماتي في المؤسسات العامة، ويعود ذلك بالدرجة الأولى إلى الاتجاه نحو خصخصة المؤسسات العامة الإقتصادية.

6- تعقد بيئة العمل: تعمل المؤسسات العامة في ظل محيط جد معقد تحكمه السياسات والرأي العام كما يتسم بوجود حواجز الدخول والخروج .

7- كبر حجم المؤسسات العامة: تتمتع المؤسسات العامة بحجم مهم خاصة وأنها تغطي كامل التراب الوطني لكل دولة لتضمن وصول خدماتها لجميع المواطنين.

وقد بين سيد الهواري أهم الفروقات بين المؤسسات العامة والمؤسسات الخاصة حسب ما هو موضح في الجدول التالي:

جدول رقم (01): مجالات التفرقة بين المؤسسات العامة والمؤسسات الخاصة.

مجالات الفرق	المؤسسات الخاصة	المؤسسات العامة
1- دوافع القادة	دوافع الربح	تحقيق المنفعة العامة
2- مصدر الأموال	من العملاء	من الحكومة ومن دافعي الضرائب
3- درجة المنافسة	مؤسسات منافسة	مؤسسات محتكرة
4- الاختبار النهائي للمديرين	الإدارة العليا أو أصحاب الأموال	رضا جميع أصحاب المصالح
5- التركيز على كفاءة العمليات	التركيز على صافي الربح	التركيز على التكلفة

6- المخاطرة	التركيز على النتائج	التركيز على عدم الوقوع في أخطاء
7- الرسالـة	خدمة من يستطيع أن يدفع أكثر	خدمة المواطنين بالتساوي بصرف النظر عن قدرتهم على الدفع
8- درجة المركزية في السلطة	تحقيق اللامركزية	المركزية الشديدة في صناعة القرارات

المصدر: فاتن أحمد أبو بكر ، مرجع سابق ، ص 173.

I -2-2-2- أنواع المؤسسات العامة: يمكن تصنيف المؤسسات العامة بالاعتماد على عدة معايير كالآتي:

أولاً- التصنيف على أساس مجال النشاط: وفقاً لهذا التصنيف يمكن التمييز بين:[1]

1- المؤسسات الاجتماعية: يهدف هذا النوع من المؤسسات إلى تلبية الحاجات الاجتماعية لأفراد المجتمع، من خلال تنفيذ عدد من البرامج كبرامج الصحة العامة المتمثلة في المستشفيات ومؤسسات الوقاية من التلوث بالإضافة إلى أجهزة الشرطة والمطافئ.

2- المؤسسات الاقتصادية: تعتبر مؤسسة اقتصادية كل مؤسسة تسعى إلى تجميع واستغلال الموارد وتوزيع الدخل الذي تحصل عليه من نشاطها، بما في ذلك المؤسسات التجارية والصناعية وبعض المؤسسات الخدمية.

3- المؤسسات السياسية: يسعى هذا النوع من المؤسسات إلى تحقيق التطابق بين النظام العام وبين الحرية الفردية، وتوفير بيئة ملائمة تسمح للمواطنين بإشباع حاجاتهم المختلفة. إلا أن هذا التقسيم لا يعني الفصل التام بين تلك الأنشطة والأهداف، فإذا غلب على تنظيم معين الطابع الاقتصادي، فإنه يمارس إلى جانبه نشاط اجتماعي، كما يمكن للتنظيم السياسي أن يمارس نشاط اقتصادي أو اجتماعي وبالتالي تحقيق أهداف اقتصادية أو اجتماعية.

ثانياً- التصنيف من حيث أغراضها: وفقاً لهذا الأساس تصنف إلى:

1- المؤسسات العامة الصناعية والتجارية: حسب لاشوم: " المؤسسة العامة الصناعية والتجارية تنشأ من ارتباط المؤسسة العامة والخدمة العامة الصناعية والتجارية." [2]

فالمؤسسات العامة الصناعية والتجارية تعمل في ظروف مماثلة لظروف المؤسسات الخاصة ورغم أنه أهم ما يميزها هو تحقيق الربح، إلا أنه ليس المعيار القاطع المميز لها، لأنه عادة ما يكون الغرض منها تحقيق المصلحة العامة.[1]

---

[1] - علي شريف، إدارة المنظمات الحكومية، مرجع سابق، ص ص275-281.

[2] -Frederic Parrat, **Le governement d'entreprise- ce qui à déjà changé ce qui va encore évoluer-**. Paris: edition maxima,1999, p 119.

2- المؤسسات العامة الإدارية: تعتبر المؤسسات العامة الإدارية من أقدم أنواع المؤسسات العامة، وتتسم بطابعها غير الاقتصادي، كما أن أموالها عامة وموظفوها عموميون.

وتقوم المؤسسات العامة الإدارية على إدارة مرافق فنية تتطلب أن تتمتع الجهة القائمة على إدارتها بنوع من الاستقلالية حتى تتمكن من القيام بأدوارها على أكمل وجه، ومن أمثلتها المؤسسات العلمية والثقافية والجامعات...الخ.[2]

3- المؤسسات المهنية: تهتم المؤسسات المهنية بتدبير شؤون الجماعات المهنية، ووضع التدابير والضوابط الملزمة لأعضائها، حيث اهتمت بعض القوانين الخاصة بتنظيم الجماعات المهنية ووضعها تحت لوائها، كما عملت على تزويدها ببعض الصلاحيات الإدارية لضمان السير الحسن للعمل ومنها نقابات عمال التربية، نقابات الأطباء ونقابات المهندسين.

ويوجد هذا النوع من المؤسسات في فرنسا أين تعمل هذه الجماعات على إدارة مرافق عامة. [3]
وهذا المثال لا يتفق مع كل الدول ففي الجزائر مثلاً نقابات العمال لا تمثل أشخاص القانون العام الذين يشكلون المؤسسات العامة، لذلك فهي ذات منفعة عامة وتقوم بنشاط اجتماعي وتخضع لأحكام خاصة بعيداً عن القانون الإداري.

ثالثاً- التصنيف من حيث طبيعة النشاط:

وتصنف المؤسسات العامة من حيث طبيعة النشاط إلى:[4]

1- مؤسسة التنمية المتعددة الأغراض: تلجأ الدولة إلى التدخل في النشاط الاقتصادي حين تشعر بانخفاض دخلها لضمان التوازن في الاقتصاد الوطني، فتعمد إلى استثمار مواردها في هذا النوع من المؤسسات، التي تجمع بين تنمية الاقتصاد القومي وبين الوظائف التمويلية ذات الطابع الخاص، والعمل على توجيه والإشراف على سياسة مختلف الوحدات الإنتاجية وفقاً لأهداف الخطة التنموية وهنا يتحدد دور هذه المؤسسات ومساهمتها في زيادة معدلات التنمية ورفع الكفاءة الإنتاجية، ومن أمثلتها مؤسسة الفوشو الشيلية التي تأسست عام 1939 م وكذا مؤسسة الايري الايطالية التي أنشأت عام 1933م .

2- المؤسسات المتخصصة: أنشئت المؤسسات المتخصصة لتمويل بعض المشروعات، والتي وجدت الدولة ضرورة لوجودها قصد توفير بعض السلع والخدمات غير المتوفرة وتنمية القطاعات الاقتصادية والزراعية والصناعية، ليطلق عليها تسمية مؤسسة التنمية الصناعية والزراعية، كما تهدف إلى تمويل أحد

---

1 - محمد جمال مطلق الذنيبات، مرجع سابق، ص 144.

2 - محمد علي شتا، إدارة المؤسسات العامة. القاهرة : مكتبة عين شمس، 1976، ص ص 31-34.

3 - صادق المجذوب، مرجع سابق، ص ص453-454.

4 - محمد علي شتا، مرجع سابق، ص ص 26-29.

هذه القطاعات وتسمى بذلك مؤسسة التمويل الزراعي والصناعي، وتعتبر مؤسسة التنمية الصناعية في الهند ومؤسسة التنمية الصناعية في الباكستان وكذا مؤسسة التنمية والتمويل السومر بانك في تركيا من أهم الأمثلة عن هذا النوع من المؤسسات.

I -2-4- أهداف ومبادئ المؤسسات العامة:

ينطلق نشاط المؤسسات العامة من تحقيق أهداف الدولة بكفاءة وفاعلية، وذلك في ضوء السياسات العامة التي تحددها القيادات السياسية صاحبة السيادة، والتي منها تنبثق أهدافها، وتتحدد المبادئ التي عليها الإلتزام بها.

I -2-4-1- أهداف المؤسسات العامة: يعتمد تحديد أهداف المؤسسات العامة على طبيعة القطاع الذي تعمل فيه وعلى الطبيعة الإيديولوجية والسياسة والاقتصادية للدولة، و يمكن التطرق إلى أهم الأهداف التي تسعى المؤسسات العامة إلى تحقيقها في النقاط التالية:[1]

1- تنفيذ السياسة العامة للدولة: وتكون هذه السياسة مقدمة في شكل خطة تشمل على إنتاج سلع وتقديم خدمات.

2- القيام بوظائف التخطيط، التنظيم، التوجيه والرقابة على الخطط الجزئية المنبثقة من الخطة العامة .

3- العمل على توجيه الوحدات الإنتاجية والخدمية التابعة لها والإشراف على سياستها.

4- لا يعتبر الربح بالنسبة للمؤسسات العامة هدف أساسي، إذ نجد أن بعض المؤسسات تهدف إلى تحقيق الربح فقط لتغطية تكاليف الإنتاج والبعض الآخر منها لا يهدف إلى الربح كالمؤسسات الخدمية.

5- تهدف المؤسسات العامة الاقتصادية إلى تمويل مختلف الاستثمارات وإنشاء المشروعات الجديدة في مجالات النشاط الاقتصادي المختلفة.

ويتوقف تحديد أهداف المنظمات العامة كما سبق وان أسلفنا الذكر على عدد من العوامل يمكن توضيحها في :[2]

1- نوعية القطاع الذي يوجه إليه المشروع العام: إذا كانت الفكرة السائدة في المؤسسات العامة الاقتصادية والتجارية أنها تسعى لتحقيق أرباح بغرض الحصول على موارد تستثمرها في مشروعات جديدة أو توسع بها مشروعاتها، فان قطاع الخدمات يهدف إلى تلبية حاجات المجتمع دون اعتبار الربح كهدف أساسي.

---

[1] - المرجع السابق، ص ص34-35.

[2] - رعد حسن الصرن، صناعة التنمية الإدارية في القرن 21 . سوريا: دار الرضا، 2002، ص ص 207-208.

2- ظروف المنافسة التي تعمل بها المؤسسات العامة: نتيجة المنافسة الشديدة بين القطاعين العام والخاص تلجأ المؤسسات العامة إلى تقبل الخسارة وتخفيض الأسعار قصد تحقيق مستوى مقبول من الرفاهية الاجتماعية وإشباع حاجات المجتمع.

3- المبرر الحكومي لقيام المؤسسات العامة: هناك عدة مبررات لقيام المؤسسات العامة كما سبق وأن ذكرنا، قد تختلف في مضمونها لكنها تتفق في هدفها الذي يكمن في البحث عن الطرق المثلى لترشيد العمل الإداري في المؤسسات العامة، وكسر الروتين الذي يسودها وكذا محاولة إصلاح الفساد الإداري والسياسي أو خلق مراكز إدارية جديدة.

I -2-4- 2- المبادئ التي تقوم عليها المؤسسات العامة ذات الطابع الإداري: بما أن المؤسسات العامة تخضع لملكية الدولة وتهدف إلى تحقيق المنفعة العامة، فإنها تخضع لعدد من المبادئ التي تحكم أعمالها وتصرفاتها وتتلخص هذه المبادئ في:[1]

1- مبدأ سير المؤسسات العامة بانتظام: تعتبر الخدمات التي تؤديها المؤسسات العامة بمثابة خدمات جوهرية بالنسبة للجمهور ولا يمكن الاستغناء عنها، لذلك وضع القانون نظام قانون خاص يضمن استمرار أدائها .

2- مبدأ مسايرة المؤسسات العامة للحاجات المستحدثة: حتى تتمكن المؤسسة من مسايرة الحاجات المتجددة للجمهور عليها أن تعمل على تطوير أنشطتها والوسائل المستخدمة في إدارتها.

3- مبدأ المساواة: وفقا لهذا المبدأ يتوجب تحقيق المساواة بين الأفراد المنتفعين من الخدمات التي تقدمها المؤسسة، ويمكن تحقيق ذلك بوضع شروط عامة ينبغي توفرها في كل من يريد الانتفاع بهذه الخدمات تفرض رسوم معينة مقابل الحصول على الخدمة.

4- مبدأ استبعاد هدف الربح: إن الهدف من إنشاء الحكومة للمؤسسات العامة هو تلبية حاجات عامة للمواطنين دون اعتبار عنصر الربح، ولا يقصد بذلك مجانية الخدمات التي تقدمها هذه المؤسسات، وإنما يتم وضع رسوم معينة مقابل الانتفاع بالخدمة، والتي وإن كانت تساهم بشكل كبير في تخفيف العبء عن الميزانية التي تقع مسؤولية تمويلها على الضرائب المختلفة، إلا أن الهدف منها ليس الربح.

وبناءاً عليه يتضح أن مفهوم المؤسسة العامة يرتبط بشكل أساسي بالملكية العامة (ملكية الدولة) وباستبعادها لهدف الربح كهدف أساسي، كما أن الأرباح التي تتحصل عليها تعتمد على ظروف السوق وعلى الأسعار التي تحددها السلطات العامة ودرجة الاحتكار التي تعمل في ظلها المؤسسة العامة أمام غياب

---

[1] – علي شريف، إدارة المنظمات الحكومية، مرجع سابق، ص ص 54-56.

عنصر المنافسة، ونخص بالذكر هنا المؤسسات العامة الخدمية، كما تخضع المؤسسات العامة في تسييرها إلى اللوائح والقوانين التي تنظم عملها وتحدد السياسة العامة لها.

I -3- ملامح عملية التسيير في المؤسسات العامة:

على الرغم من التشابه الكبير بين التسيير العمومي أو تسيير المؤسسات العامة وتسيير المؤسسات الخاصة إلا أن الإختلاف بينهما جد واضح، سواء من ناحية العلاقات القائمة بين الإداريين، أو ما يتعلق بمحيط العمل وظروفه والإجراءات المتبعة، وطرق تقييم الأداء، ووضع الميزانية ونظام الحوافز المتبع والقيم السائدة وكل ما يتعلق بتوزيع السلطات والمسؤوليات وتعويضها.

وسيتم من خلال هذا المبحث إبراز أهم الجوانب المتعلقة بالتسيير العمومي والعملية الإدارية في مجال التسيير العمومي التي من شأنها أن تساهم بشكل كبير في أداء الخدمات العامة لجمهور المستهلكين، إذ تتوقف جودة هذه الخدمات على فعالية عملية التسيير في المؤسسة العامة، كما أن فعالية التسيير العمومي عادة ما تقاس بنوعية الخدمات وحجمها والبرامج التي تقدمها ومدى تحقيقها للأهداف العامة المنوطة بها ورضا المستفيدين منها.

I -3-1- ماهية التسيير العمومي:

يعتبر التسيير العمومي كصناعة في طريق النمو، كما يعتبر مجال جديد من مجلات التسيير، يميل إلى تشكيل هيكل من المعرفة النظرية والتطبيقية ذات منطلقات فكرية ومؤهلات خاصة بناءاً على خصوصية مجال تطبيقه المتمثل في القطاع العام[1]، إذ نجد أن جميع حكومات العالم تجتهد في سبيل رفع فعالية أنشطتها حتى إذا كانت القيود المالية تقودها إلى رفع مرد وديتها، ولا يتم ذلك إلا من خلال تطوير الأفكار والانطلاق من الحقائق في حل المشاكل[2].

I -3-1- 1- تعريف التسيير العمومي: يعتبر التسيير العمومي جزء من الموضوع العام المعروف بالتسيير والذي تم تحديد مفهومه فيما سبق، في حين نجد أن مصطلح العمومي أو العام فرغم بساطته وكثرة إستخدامه إلا أنه قد يختلف في إستخدامه.

تطلق كلمة العامة على عامة الشعب خلافاً للخاصة التي تطلق على النخبة منه فقط، وفي مجال التسيير تطلق كلمة عامة أو عمومي ارتباطها بكل عام أو نشاط أو عمل تقوم به الحكومة أو الدولة أو ممثلتها المؤسسات العامة، التي تخضع في ملكيتها للدولة وتعود نتائج أنشطتها على عامة الشعب[3].

ويعرف التسيير العمومي على أنه: " الأنشطة التي تعني بتوجيه الجهود البشرية لتنفيذ السياسة العامة وفق أسلوب أو أساليب تحقيق الوظيفة الإجتماعية للجهاز الإداري ". [1]

---

[1] - Rouabah Majda, ((**Management de l'administration publique et rôles du gestionnaires Publics**)),(mémoire de fin d'études formation de longue durée pour l'optention du diplôme d'état en administration et management), Ecole Nationale supérieure d'administration de gestion .Alger, 1996/1998, p11.

2 -Xavier greffe, **Gestion publique** .Paris: Dalloz, 1999, p7.

[3] - عبد العزيز صالح بن حبتور، الإدارة العامة المقاربة. الأردن: الدار العلمية الدولية ودار الثقافة، 2000، ص ص 42-43.

وقد عرف جيلنيير التسيير العمومي على أنه عامل لتنفيذ السياسات العامة. [2]

أما هويت فعرفه كما يلي:" يتكون التسيير العمومي من جميع العمليات التي تهدف إلى تنفيذ السياسة العامة " [3].

وهناك من يعرفه أيضاً على أنه: " نشاط يعنى بتنسيق الجهود لتحقيق أهداف المجتمع عن طريق السياسات العامة التي تتبنها الحكومة في مختلف المجلات الإقتصادية والاجتماعية ولتنفيذ نشاطات الحكومة سياساتها من خلال التسيير العمومي، لابد من توافر الجهود البشرية والموارد المالية والتكنولوجية إضافة إلى النظم " [4].

ويتعلق التسيير العمومي بالإدارات والجماعات المحلية والمؤسسات الحكومية وشبه الحكومية كما يتعلق بجميع المؤسسات التي تعمل مع السلطات العامة وهي عديدة.

ويعتبر هذا المجال خاص من حيث أهداف والوصول إلى الفاعلية لخدمة المصلحة العامة وأيضاً من حيث أساليبه وطرق تمويله والقوانين التي تحكم قراراته والعلاقات الإنسانية فيه. [5]

ويشير جيبيرت إلى وجود مفهومين للتسيير العمومي:[6]

يرتكز المفهوم الأول على كونه مجال تطبيق التسيير بالنظر إلى الأنشطة العامة فيوجد التسيير العمومي، كما يوجد تسيير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة والمؤسسات الزراعية والشركات متعددة الجنسيات، إلا أن التسيير العمومي يتمتع بمزايا خاصة تميزه عن أنواع التسيير الأخرى.

أما المفهوم الثاني فيشير إلى أن وصف التسيير بالعام أو العمومية ويحمل لتصحيح للاسم الذي يسبقه، وبالتالي فهو يضع حدود للمقارنة بين المؤسسات العامة والمؤسسات الخاصة.

أما أماديو فيشير إلى التسيير العمومي على أنه تسيير مؤسسات شبكة النقل الكهرباء، المياه الإتصالات...إلخ أو المؤسسات التي تتجه إلى أن تكون وسيطة كالبنك، التأمينات الإتصالات فتشكل شبكة يفترض أن تكون مسيرة بأسلوب بيروقراطي، حتى إذا سعت إلى إدخال مرونة وترك إستقلالية أكبر للعاملين.[7]

من هذه التعاريف يصبح تعريف التسيير العمومي على أنه مجموعة أنشطة التي تقوم بها المؤسسات العامة لتنفيذ السياسة العامة للدولة والموجهة لخدمة الصالح العام.

---

[1] – أحمد رشيد، الإدارة بالأهداف في المنظمات الحكومية. الرياض: شركة عكاظ، **1981**، ص**9**.

2 -**La gestion de l"entreprise publique en Algérie**. Alger: OPU, vol 2,1988, p294.

[3]– عبد العزيز صالح بن حبتور، مرجع سابق، ص**38**.

[4]– عقلة محمد يوسف المبيضين، مرجع سابق، ص **30**.

5 -WWW.iup.mp.iep.aix.fr, IUP, 25 avril 2003 .

[6] -**La gestion de l'entreprise publique en Algerie** ,Op.Cit, p 295.

[7] -Robert LeDuff ,**Encyclopédie de la gestion et du management**. Paris: DALLOZE, 1999, p349.

I -3-1- 2- الإطار الفكري للتسيير العمومي: توجد اليوم أربعة أساليب لبناء التسيير العمومي:[1]

يتعلق الأسلوب الأول بمدخل قوانين الملكية الذي يتبع من خصوصية البيئة العامة وترتبط بطبيعة الرقابة التي يمكن ممارستها على مختلف الأنشطة العامة، فهي تقود إلى الإعتقاد بالممارسة الخاطئة للرقابة، وبأن الإجراء الفعال للهياكل العامة هو الذي يضمن تحقيق النتائج المرغوبة من خلال التخصيص العقلاني للموارد المتاحة.

ويتعلق الجانب الثاني بمشاكل الجودة واللاتناسق في المعلومات التي يمكنها أن تؤدي إلى بناء إستراتيجيات للعاملين مبنية على التزام بمهام المؤسسات العامة وقدرتهم على الوصول إلى النتائج المرتقبة، من خلال التنويه إلى ضرورة التعاون في إنجاز العمل الإداري.

ويكمن الجانب الثالث في أن المؤسسات العامة عادة ما تعترضها عدد من المشاكل الخاصة بالسلطة والتكيف والتنظيم مقارنة بالمؤسسات الأخرى، وهنا يمكن التفكير في ما إذا كانت بيئة المؤسسات العامة هي المحددة بأسلوب تنظيمها وإدارتها.

أما آخر أسلوب فيقر بعدم وجود اختراع للتسيير العمومي، وإنما وجوده إعتمد على إعادة اختراع التسيير الخاص، وذلك بإدخال مجموعة من المفاهيم والتوصيات والأفكار التي الأخيرة في المؤسسات الخاصة إلى المؤسسات العامة.

I -3-2- العملية التسييرية في المؤسسة العامة:

تشمل العملية التسييرية على عدد من الوظائف المتمثلة في التخطيط، التنظيم، التوجيه، الرقابة وإتخاذ القرار وسوف يختصر الحديث على وظائف التخطيط والتنظيم وإتخاذ القرار والرقابة في المؤسسة العامة.

I -3-2- 1- التخطيط: يتأثر التخطيط على مستوى المؤسسة العامة بدرجة كبيرة بالتخطيط على مستوى الدولة من عدة جوانب أهمها:[2]

1- تتحدد أهمية التخطيط على مستوى المؤسسة انطلاقاً من صفة الشمولية التي يتصف بها التخطيط على مستوى الدولة وتزداد هذه الأهمية، كلما زاد تأثيره على القطاع أو المجال الذي ينشط فيه حيث تحدد لكل مؤسسة عامة خطة جزئية مشتقة من الخطة العامة.

2- تتضمن الخطة الملزمة للمؤسسة العامة درجة كبيرة من التفصيل في الأهداف والبرامج والسياسات، ولا يحق لها أن تخرج عن هذه الأهداف والبرامج إلا في حدود ضيقة، وتتوقف درجة حرية المؤسسة العامة في التصرف أثناء تنفيذها للأهداف على درجة الالتزام ودرجة التفصيل في الخطة.

---

1 -Xavier Greffe,Op.Cit, p32.

2 - أحمد صقر عاشور، الإدارة العامة، مرجع سابق، ص ص368-370.

3- تعتمد درجة مشاركة المؤسسات العامة في صياغة الخطة على درجة المركزية المطبقة في الدولة، فكلما زادت درجة المركزية يصبح دور المؤسسة قاصراً على التنفيذ فقط.

4- يرتبط البعد الزمني للتخطيط الجزئية للمؤسسات العامة بالمدى الذي تعد له الخطة العامة للدولة.

أولاً- نماذج التخطيط على مستوى المؤسسة العامة:

هناك شكلين أساسيين للتخطيط في المؤسسة العامة.[1]

1- تخطيط البرامج والأهداف والنتائج: تتضمن خطة المؤسسة مجموعة من البرامج والأهداف التي تسعى إلى تحقيقها زمنياً ومجالياً، وهذه الخطة لا تحتاج إلى تدخل تخصيصي من قبل المؤسسات الأعلى، وإنما يقتصر دورها على التنسيق بين النتائج التي تستهدفها مختلف الوحدات التنظيمية للمؤسسة التي تعطى لها حرية كبيرة في تحديد أسلوب العمل وطرق التنفيذ، ويصلح هذا النوع من التخطيط خاصة من المؤسسات التي تتمتع باستقلال مالي وإداري كبيرين.

2- التخطيط الإجرائي التفصيلي: ينتشر هذا النوع من التخطيط في المؤسسات الحكومية التي تدار بأسلوب مركزي أين يكون الإهتمام الرئيسي بالأساليب والوسائل والبرامج الإجرائية المنظمة لأداء العمل، وليس بالنتائج النهائية وهنا تقع الأعباء على الإدارة العليا في المؤسسة التي يكون عليها التأكد من مدى مطابقة التصرفات المختلفة للخطط الإجرائية أو المعبر عنها باللوائح التنظيمية والإدارية في المؤسسة.

ثانياً- مشكلات التخطيط على مستوى المؤسسة العامة:

يعاني التخطيط على مستوى المؤسسة العامة من مشكلتين أساسيتين هما:[2]

1- العلاقة بين القائمين بالتخطيط والقائمين بالتنفيذ: تكمن الإشكالية هنا فيما إذا كان من الضروري الفصل بين وظيفتي التخطيط والتنفيذ أو أنه يجب الدمج بينهما، ففي الاتجاه الأول نجد أن التخطيط يقع على عاتق المستويات العليا، في ما يقتصر دور المستويات الدنيا على جمع المعلومات والبيانات اللازمة لعملية التنفيذ، دون إسهامها في اقتراح برامج العمل أو الأهداف، وبالتالي عدم منطقية الخطط الموضوعة، وعدم واقعيتها نتيجة بعد القائمين على وضعها عن ميادين الممارسة وضعف حماس المنفذين لعدم إشراكهم في صياغتها.

أما الإتجاه الثاني فينطوي على ضرورة إشراك المستوى التنفيذي في وضع السياسات والبرامج من خلال الإجتماعات التي يعقدها الجهاز التخطيطي للمؤسسة أو إقتراح بعض السياسات والبرامج التي تولي

---

[1] - المرجع السابق، ص ص 371-372.

[2] - محمد سعيد عبد الفتاح. محمد فريد الصحن، الإدارة العامة المبادئ والتطبيق.الإسكندرية: الدار الجامعية، 2003، ص ص255-257.

تنفيذها، وينتج عن ذالك إنعدام الرؤية الشاملة لمجالات النشاط وأهداف المؤسسة نتيجة الخبرة المحدودة للمستويات التنفيذية تحفظها الشديد في تقدير الإمكانيات للتقليل من مسؤولياتهم إتجاه الأهداف الموضوعة.

2- دقة تنبؤات الخطة وإمكانية السيطرة على متغيرات التنفيذ: عادة ما تلقى المؤسسة العامة مشاكل تتعلق خاصة بعدم توافر المعلومات والبيانات اللازمة للقيام بعملية التخطيط، ويرجع ذلك بشكل أساسي إلى التغيير المستمر في المحيط الذي تعمل فيه المؤسسات خاصة الإقتصادية منها مما يدفعها إلى إنتهاج إستراتيجيات بديلة لتلاءم وهاته المتغيرات.

I -3-2- 2- التنظيم: فقصد تسهيل عملية الإشراف على الوظائف المتخصصة داخل المؤسسة وتحقيق التنسيق بينها من الضروري البحث في كيفية تقييم الأنشطة وإعادة تجميع الأعمال باعتماد على أسس معينة وفي المؤسسات العامة يمكن التميز بين أربع أسس للتجميع.

أولاً- التخصص الوظيفي: ويعد هذا النوع من التنظيم الأكثر إنتشاراً في المؤسسة العامة والدوائر الحكومية، أين يعتمد على تجميع الأعمال اللازمة لإيجاز الوظائف التي تقوم بها المؤسسة على أساس التخصص وهي تختلف من مؤسسة لأخرى، فعلى سبيل المثال يمكن أن تتضمن وظائف المستشفى على وظائف للمعالجة السريرية الجراحة، التأهيل، التمريض والمالية.[1]

كما يمكن تجزئة كل وظيفة من الوظائف الرئيسية إلى وظائف فرعية، ويصاحب هذا النوع من التنظيم عدد من المزايا: [2]

1- السرعة في الأداء ومعالجة المشاكل نتيجة خضوع الوظائف المتعلقة بأداء عمل معين في إدارة أو مصلحة معينة إلى إشراف موحد مما يقلل من الجهود الضائعة وكذا تحقيق نوع من التوقيت السليم للأنشطة وضمان التسلسل الفعال للأوامر.

2- القضاء أو التقليل من الإزدواجية لمنع أي تداخل أو تعارض في ما بين العلاقات والمصالح والإدارات وتحقيق التنسيق بينها.

3- تحقيق التكامل الوظيفي بما يتناسب وخدمة أهداف المؤسسة العامة وكذا تحديد الجهة المسؤولة عن كل شأن من شؤونها.

ثانياً- النتائج التنظيمية:

حيث ينطلق هذا التنظيم على أساس تجميع الأنشطة التي لها اتصال مباشر بسلعة أو خدمة معينة في وحدة تنظيمية واحدة وتزداد أهمية هذا التنظيم في المؤسسات الكبيرة التي تنتج منتوجات متعددة أو تقدم

---

[1] -حسين محمود حليم، تصميم المنظمة -الهيكل التنظيمي وإجراءات العمل-. الأردن: دار حامد، ط2، 2000، ص111.

[2] -علي شريف، إدارة المنظمات الحكومية، مرجع سابق، ص 452.

خدمات متنوعة ومن أمثلة ذلك التكوين التنظيمي للجامعة أين يتم تجمع أنشطة التدريب والبحث على أساس الناتج إلى مهندس، محاسب،طبيب التي إنطلاقا منها يتم إنشاء كليات الهندسة، الإقتصاد والطب[1].

ثالثاً- العماليات:

أين يتم تجمع مجموع الوحدات التي تقوم بتأدية نفس العمل.

ويعتمد هذا الأساس من التصنيف على تجزئة أنشطة الإدارة إلى عدد من المراحل المستقلة عن بعضها والمتتابعة من خلال التنسيق المسبق فيما بينها، ونجد أن وزارة التربية والتعليم مثلاً تقوم بتجميع أنشطة التعليم الابتدائي والإكمالي والثانوي كل على حدا، بحيث يمكن لطالب الانتقال من مستوى إلى مستوى أخر إلا بعد اجتيازه المقرر في كل مرحلة من المراحل.[2]

رابعاً- التجميع على أساس الجغرافي:

ينطوي هذا التصنيف على قيام المؤسسة ببيع منتجاتها أو تقديم خدمات إلى مناطق جغرافية عديدة، بحيث يتم وضع كل الأنشطة الخاصة بمنطقة جغرافية معينة تحت إشراف وحدة تنظيمية واحدة، وعادة ما يستخدم هذا النوع من التقسيم في البنوك والمؤسسات غير التجارية مثل الجامعات والمؤسسات الحكومية التي تسعى إلى تقديم الخدمات للمواطنين.[3]

I -3-2- 3- القيادة: تقوم وظيفة القيادة في المؤسسة العامة على توجيه المدراء التنفيذيين والموظفين الآخرين والتأثير فيهم إيجابيا نحو تنفيذ البدائل الإستراتيجية من خلال الأدوار التي يمارسها في وظيفته وتتحدد أهم العوامل المحددة لأدوار المسير العمومي فيما يلي:[4]

1- طبيعة أهداف الإدارة.

2- القوانين و المبادئ التي تقوم عليها عملية تخصيص الموارد.

3- مفهوم الخدمة العامة والعلاقة التي تجمع إدارة المؤسسة بالعملاء.

4- أنواع العقلانية التي توجه عملية إتخاذ القرار.

5- طبيعة التنظيم ودرجة إستقلالية المسير العمومي.

ويشير فرنندس (1980) إلى وجود عدد من الشروط التي يجب توفرها في المسير العمومي تكمن خاصة في:[5]

---

[1] -محمد حافظ حجازي، مرجع سابق، ص 91.

[2] - المرجع السابق، ص94.

[3] - حسين محمود حريم، مرجع سابق، ص 120.

[4] -Rouabah Majda, Op.Cit , p26.

[5]-Mohamed Sadeg, **Le management des entreprises publiques**.Alger: les presses d'Alger,1999 p p76-77.

1- القدرة على تحديد الأهداف وتحقيقها وترتيبها حسب درجة أولويتها.

2- الإلمام بمشاكل وآفاق القطاع العام .

3- ضمان الحصول على الخدمات من العاملين في التنظيم.

4- الإستعداد لتبني إستراتيجيات التطوير طويل الأجل واستيعاب الإستراتيجيات المحلية.

5- المعرفة السليمة في مجال المحاسبة والتسيير المالي.

6- الكفاءة في تسيير الموارد البشرية وإستعداد لتحفيز العامل ومراقبة وإظهار صور التكافل والتضامن بين العاملين.

7- القدرة على تدعيم الإتصال في التنظيم.

8- الإستعدادات السياسة والدبلوماسية التي يتم معالجتها مع الوزارات والموظفين.

9- الإستعداد لضمان الوساطة بين المصالح المتنازع فيها في المؤسسة.

I -3-2- 4- إتخاذ القرار: تتسم المؤسسات العامة بإنتشار ظاهرة البيروقراطية التي تسعى إلى جعل الإدارة أكثر إنتاجية وقانونية و عقلانية، إلا أن إفتراض والعقلانية في تسيير المؤسسات العامة لا يمكن أن يتم نتيجة وجود عدد كبير من التي تجعل المؤسسة نفسها عاجزة عن معرفة ما عليها فعله بالإضافة إلى صعوبة قياس مدى منطقيتها.

وإذا كانت البيروقراطية في الإدارة تسمح بفتح فرص المشاركة في القرارات فإنه في الإدارة البيروقراطية ترتكز عملية اتخاذ القرار في المستويات العليا نتيجة السرية والتحكم في المعلومات.

وتتحكم في عملية إتخاذ القرار في ظل التسيير العمومي العوامل السياسية، بحيث يمكن أن تتخذ المؤسسة العامة قرارات أو أفعال ما كانت تستطيع إتخاذها لو لا تلك العوامل السياسية، وحتى وإن اتخذت القرارات على أساس العقلانية الكاملة فإنها تبقى محل إنتقاد.[1]

تتخذ القرارات المتعلقة بالإتجاه نحو السياسات العامة للتنمية من طرف الوصايا والوزارات الأخرى كما يمكن أن تتخذ من طرف مدراء المؤسسة أحياناً، وفي ما يتعلق بالقرارات الداخلية المتعلقة بإعداد المخططات والميزانيات وقرارات التسيير تتخذ من طرف مجلس الإدارة للمؤسسة.

وقد أثار موضوع القرار إهتمام العديد من الإقتصاديين والمسيرين من حيث معرفة كيف يمكن أن يتخذ القرار العام، وما هي الشروط التي تجعل القرار العام أمثل والطرق المثلى لتنفيذه.[2]

---

[1] - جوزيف كاير. لويس ف ويسلر، الإدارة العامة- التغير الإجتماعي والإدارة المتكيفة-، (ترجمة: محمود الخطيب). لأردن: دار البشير، 1996، ص ص27-29.

[2] -Xavier greffe ,Op.Cit, p88.

أولاً- أهمية القرارات في إطار التسيير العمومي: توجد العديد من الإعتبارات التي من شانها أن تزيد من أهمية عملية إتخاذ القرار في إطار التسيير العمومي:[1]

1- يميل الرأي العام إلى الحكم على السلطة السيادية من خلال تصرفات رجال الإدارة باعتبار أن الإدارة العامة كهمزة وصل بين الجمهور والسلطة السياسية، وغالباً ما يركز إهتمامه على القرارات السيئة بدلاً من القرارات الحسنة.

2-على الرغم من أن القرارات في إطار التسيير العمومي غالبا ما تمس فرد معين أو جماعة معينة أو إقليماً معيناً، إلا أنه لها أثرا أبعد ما تكون عن ذلك التي تخلقها القرارات المتخذة في ظل التسيير الخاص أو المؤسسات الخاصة.

3- تتأثر القرارات في المؤسسة العامة ببعض الضغوط الخارجية كالضغوط السياسية الصادرة من الرأي العام والقيادة السياسية، أين تختلف وجهات النظر حول منطقية القرارات المتخذة، خاصة وأن الرأي العام ليس لديه العلم التام بحقائق المشاكل التي يتلقاها المدراء.

4- ينطلق القرار في المؤسسة العامة من مصالح الجماهير خلافاً للمؤسسة الخاصة، كما تسعى على توجيه هؤلاء الجماهير نحو سلوكات معينة، كتوعيتهم بضرورة الحفاظ على البيئة والوقاية من بعض الأمراض الخطيرة.

5- تتحمل المسؤولية المالية للقرارات الخاطئة المتخذة في المؤسسة العامة، الخزينة العمومية التي يتم تمويلها من طرف جمهور المواطنين، فيما نجد أنه في المؤسسة الخاصة يتحمل أصحابها تكاليف القرارات الخاطئة.

ثانياً- مشكلات عملية إتخاذ القرار في المؤسسات العامة: وتنحصر مشكلات اتخاذ القرار في المؤسسة العامة بشكل أساسي في:[2]

1- تأثير الاتجاهات السياسية الداخلية منها والخارجية على عملية تحديد الأهداف والبدائل والمفاضلة بينها مما يعيق الرشد الإداري.

2- عادة ما يكون اهتمام المؤسسة العامة ممركز في الوسائل دون الغايات فتصبح الوسائل أهداف في حد ذاتها مما يؤدي إلى انحراف القرارات عن هدفها الأساسي والبعد عن الرشد الإداري.

3- تؤدي المركزية المفرطة في المؤسسات العامة إلى النزعة نحو الجوانب الشخصية على حساب الجوانب التنظيمية.

---

[1] - علي شريف، إدارة المنظمات الحكومية، مرجع سابق، ص ص545-546.

[2] -سعيد محمد المصري، التنظيم والإدارة-مدخل معاصر لعمليات التخطيط والتنظيم والقيادة والرقابة-.الإسكندرية: الدار الجامعية 1999، ص ص 99-100.

3- إن ارتباط الأهداف الكبيرة بالقيم المتعلقة بالصالح العام يجعل من تجسيدها عملية صعبة للغاية.

4- ترتبط المعلومات في المؤسسات العامة بالجوانب السياسية مما يضعف مناقشتها، وينحصر إهتمام الإدارة بجوانب التنفيذ وإجراءات العمل بالإضافة إلى عدم وجود وقت كاف للحصول على المعلومات الضرورية، وكذا عدم وجود الوسائل المتطورة اللازمة لذلك، إلى جانب خوف الإدارة من عمل تكاليف باهظة وتضييع الوقت مقابل الحصول على المعلومات مما يجعلها تتردد في طلبها.

5- تتأثر القرارات المتخذة في المؤسسة العامة بالاتجاهات والتكتلات السائدة بها والملتزمة بأنماط سلوكية معينة.

6- عادة ما يخاف المسيرين في المؤسسات العامة من اتخاذ قرارات تتناقض أو تتعارض مع الاتجاهات السياسية حتى وإن كان ذلك مخالفاً للرشد الإداري.

7-إنتشار السلوك البيروقراطي للإداريين في المؤسسات العامة، مما يحول دون البلوغ للرشد الإداري المبني على الإتصال الفعال والثقة المتبادلة بين أطراف التنظيم في مختلف المستويات التنظيمية.

I -3-2- 5- الرقابة في إطار التسيير العمومي: تسعى كل مؤسسة إلى أن تكون ذات أداء أفضل وهذا يعني أنها تلتزم بإتمام مهامها، كما يعني أيضاً أنها ترتبط بإنجاز هذه المهام من خلال التسيير الأمثل لمواردها وتكمن هذه المهام في تقديم الخدمات لجمهور المواطنين، والمساهمة في إعداد وتنفيذ السياسات العامة كالسياسات القانونية أعمال الإقناع الإجتماعي وسياسات التوزيع، إلا أنه يصاحب ذلك نوع من الرقابة التي من شأنها أن تضمن الإنجاز الحقيقي لهذه المهام ومحاولة ضبط التكاليف لتجنب الإسراف والتبذير.

ويرى بلان (1981) أنه حينما تفقد الدولة ذاتها الأفكار الواضحة حول الأهداف المنسوبة إلى مؤسساتها العامة فإنه وإن تحدد الرقابة فلن تكون مجدية، بل بالعكس يمكنها أن تتجه إلى مخالفة الأهداف وتضيع الثقة في نفسها وتتورط في دعاية عدوانية. [1]

ويعني ذلك أنه يجب أن تكون الأهداف والسياسات العامة الموضوعية من طرف الدولة واضحة وقابلة للتجسيد ومنطقية حتى يتسنى للمؤسسة العامة إنجاز الأهداف الجزئية المنبثقة منها وتجنب الوقوع في التناقضات .

ويضيف أمباتي(1987) أن مشاكل الرقابة ترتبط بدرجة التعقد في أهداف المستويات العامة وبأهمية النواتج التنظيمية القابلة للقياس، وهاتين الحالتين تنبعان من نظام الرقابة وعليها أن تأخذ في الاعتبار نماذج الرقابة التنظيمية للمؤسسات العامة .[2]

أولاً- أسباب ظهور الرقابة في إطار التسيير العمومي:

---

[1] -Mohamed Sadeg ,Op.Cit, p143.
2- Ibid, p143.

ويرجع ظهور الرقابة في المؤسسات إلى وقت طويل وتطورت في القطاع العام منذ عدة سنوات لعدة أسباب أهمها:[1]

1- البحث عن الاستغلال الأمثل للموارد و تخصيصها حسب الأولويات على مختلف المستويات التنظيمية لأداء المهام المتتابعة والمترابطة فيمه بينها.

2- الرغبة في النهوض بمستوى جودة الخدامات المقدمة وضمان ملاءمتها لفائدة المستهلكين.

3- العمل على التنسيق بين أعمال مختلفة الوحدات الجزئية التي تهدف إلى تنفيذ نفس السياسة أو إنجاز نفس الأداء، وهذا يظهر خاصة في المؤسسات كبيرة الحجم أين يكون الفصل بين الوظائف جد واضح.

4- تكييف المؤسسة مع المحيط المتغير من خلال إعداد المعايير المناسبة لمواجهة المخاطر وزيادة الإستجابة السريعة تجاه الأحداث الطارئة، وجمع المعلومات اللازمة حول الظروف المتوقعة والحالية واتخاذ القرارات المناسبة مما يزيد من مستوى الأداء لدى المؤسسة.

5-تسمح الرقابة بوضع برامج تدريسية مناسبة وإبراز نقاط القوة ونقاط الضعف لدى العاملين لرفع مستوى الأداء التنظيمي.

ثانياً- مستويات الرقابة في إطار التسيير العمومي:

وفي هذا الإطار يمكن التمييز بين مستويين من الرقابة:

1- الرقابة الحكومية على المؤسسة العامة: ويقصد بها القيام بإدارة المؤسسات العامة لا لتحقيق الربح وإنما لتحقيق المصلحة العامة، مما يؤدي إلى التعديل في أهداف إدارة هذه المؤسسات.

وعلى هذا الأساس تختلف نماذج الرقابة لتشمل:[2]

* الوقاية على أساس الإجراءات: يركز هذا النوع من الرقابة على القواعد والإجراءات المالية المنظمة للتصرفات المالية وحدود هذه التصرفات، كذا اللوائح المنظمة للعمل والقوانين والتشريعات المنظمة لأداء مهام المؤسسة.

* الرقابة على أساس النتائج: أين يتم قياس النتائج النهائية التي تصل إليها المؤسسات العامة بالإعتماد على معايير موضوعية قابلة للقياس، حيث يتيح هذا النوع من الرقابة درجة حرية أكثر في تصرف الوحدات التنظيمية مقارنة بتلك التي تتيحها الرقابة بالقواعد والإجراءات التي تتميز بدرجة كبيرة من التفصيل.

1 -René Demestere , **Le contrôle de gestion dans le secteur publique**. Paris: édition L.G.D.G 1998, p p 14-15.

2 - أحمد صقر عاشور، الإدارة العامة- مدخل بيئي مقارن-، مرجع سابق، ص ص382-383.

2- الرقابة على مستوى المؤسسة العامة: لا تختلف الرقابة على مستوى المؤسسة العامة كثيراً عن تلك الممارسة الخاصة.

وقد ميز دافيس وجيمس بين ثلاثة أنواع من الرقابة:[1]

*** الرقابة القبلية: تمارس الرقابة القبلية قبل الشروع في تنفيذ الأنشطة، بدلاً من انتظار النتائج ومقارنتها مع الأهداف الموضوعة، وفي الحقيقة تمارس الرقابة على السياسات والإجراءات التي تعتبر جزء من جهود عملية التخطيط، وتعبر عن العلاقة الكبيرة بين التخطيط والرقابة، وتساهم الرقابة القبلية في فهم مختلف السياسات والإجراءات، كما يساعد على خلق التوافق في استعمال وتنفيذ هذه السياسات والإجراءات.**

*** الرقابة في أثناء العمل: ويقصد بها المتابعة المستمرة لعملية التنفيذ ومعالجة الإنحرافات الفجائية التي قد تظهر في كل مرة، الأمر الذي يسهل ممارسة الرقابة البعدية وتقليل الإنحرافات التي تكشف عنها هذه الرقابة.**

***الرقابة البعدية: تمارس الرقابة البعدية بعد الإنتهاء من إنجاز مختلف الأعمال والأنشطة وتمس النتائج النهائية ومقارنتها مع ما تم التخطيط له مسبقاً، ويتطلب ذلك تغذية عكسية وتوفر المعلومات اللازمة حول ما تم إنجازه والموارد المستخدمة في التنفيذ.**

I -3-3- ماهية الخدمات العامة وأهم خصائصها:

إن المتتبع لمفهوم الخدمة العامة يجد لبساً كبيراً في مفهومها، حيث يسند البعض هذا المفهوم إلى الملكية العامة للجهة القائمة على تأدية هذه الخدمة، فيما يرى البعض الآخر أنه بإمكان المؤسسات الخاصة تقديم هذه الخدمات وربط صفة العمومية بعامة الشعب أي الجهة المستفيدة من هذه الخدمات، فأي الرأيين أصح؟

I -3-3-1- ماهية الخدمات العامة:

أولاً- تعريف الخدمة: هناك عدة تعاريف للخدمة من بينها تعريف فيليب كوتلر وأرمسترونج الخدمة أنها نشاط أو منفعة غير ملموسة يستطيع أن يقدمها طرف وهو منتجها إلى طرف أخر وهو العميل الذي تقدم إليه ليستخدمها في إشباع حاجة غير مشبعة، دون أن يترتب على ذلك نقل الملكية من المنتج إلى العميل .[2]

---

[1]-Jeorge .R.Terry.Stephen.G.franclin,Op.Cit, p496.

[2] - سعيد محمد المصري، مقدمة في إدارة وتنظيم المنشآت السياحية والفندقية. الإسكندرية: الدار الجامعية 2001، ص 5.

أما كرونوس فيرى بأنها:" أي نشاط أو سلسلة من الأنشطة ذات طبيعة غير ملموسة في العادة ولكن ليس ضرورياً أن تحدث عن طريق التفاعل بين المستهلك وموظفي الخدمة أو الموارد المادية أو السلع أو الأنشطة التي يتم تقديمها كحلول لمشاكل العميل".[1]

ثانياً- تعريف الخدمة العامة: يقول شابيس (1993)الخدمة العامة هي سبب وجود الإدارة، لأن المؤسسات الخاصة يمكنها أن تكون مسؤولة عن أداء الخدمات الأساسية حينما تأذن لها الدولة بذلك، لذلك الخدمة العامة تعبر عن خدمة الشعب.[2]

وقد عرف القانون الفرنسي الخدمة العامة بأنها:" تلك التي تعد تقليدي لخدمة فنية تزود بصورة دائمة بواسطة مؤسسة عامة كاستجابة لحاجة عامة، ويتطلب توفيرها أن يحترم القائمين على إدارتها مبادئ المساواة والإستمرارية والتكيف لتحقيق الصالح العام ".[3]

ويشير الدكتور ثابت عبد الرحمان إدريس في تعريفه للخدمة العامة إلى أن:" المؤسسة العامة تقوم بإنتاج وتقديم الخدمات المتنوعة لجمهور المواطنين في المجتمع، وذلك لإشباع حاجاتهم الأساسية المختلفة من هذه الخدمات مثل التعليم والثقافة والصحة والكهرباء والمياه وما شابه ذلك".[4]

وبالتالي يمكن تعريف الخدمة العامة على أنها مجموعة الأنشطة التي تقوم بها المؤسسات العامة لتلبية حاجات عامة عجزت المؤسسات الخاصة على تأديتها، أو التي تتفادى تأديتها لأنها لا تدر لها أرباح و تختلف الخدمة المقدمة من طرف المؤسسات العامة عن تلك التي تؤديها المؤسسات الخاصة، سواء من حيث خصائصها أو أبعادها أو معايير جودتها، كما تختلف تسيير مؤسسات الخدمات عن تسيير مؤسسات السلع.

I -3-3- 2- مراحل تطور الخدمات العامة: ارتبط مفهوم الخدمة العامة بظهور الدولة كما يرتبط تطورها بتطور دور الدولة، باعتبارها ذات سلطة سيادية، ويكمن دورها في إشباع الحاجات العامة للمجتمع التي تعرضت بدورها لمراحل تاريخية من التطور فأثرت بعدة متغيرات إقتصادية واجتماعية حيث تتلخص هذه المراحل في: [5]

أولاً- مرحلة الإقتصاد الحر:

---

[1] - هاني حامد الصنور، تسويق الخدمات. عمان/رام الله: دار وائل، 2002، ص ص17-18.

[2] -www.René.Frey.unibas.ch,René .L.Frey,31/01/2005.

[3] - مرسي سيد حجازي، مرجع سابق، ص ص29- 30.

[4] - ثابت عبد الرحمن إدريس، المدخل الحديث في الإدارة العامة. الإسكندرية: الدار الجامعية، 2001، ص 450.

5 -محمد رشيد عبده. علاء الدين محمد الدميري، دراسات في المحاسبة الحكومية النسق الفكري وقضايا التطبيق. الإسكندرية: الدار الجامعية، 2004، ص ص6-8.

بدأت هذه المرحلة بظهور الفكر الرأسمالي الكلاسيكي، حيث كان النشاط الإقتصادي يسير وفقا لنظام طبيعي وهو ما يسمي بفكر" الطبيعيين"، أين نجد إتفاق بين مصالح الفرد ومصالح المجتمع، حيث ترتبط مصالح المجتمع بمدى تحقيق الأفراد لمصالحهم، مما دفع الدولة إلى محاولة الإبتعاد من التدخل في النشاط الإقتصادي وأقتصر دورها فقط في توفير الحماية على ملكية الأفراد الخاصة وإعطائهم الحرية في السعي إلى تعظيم منافعهم، من خلال توفير الأمن والعدالة فيما بينهم والدفاع عن مصالح الدولة وحدودها الخارجية، بالإضافة إلى بعض خدمات البنية الأساسية، مما جعل قيمة الضرائب والنفقات في حدها الأدنى للحفاظ على النظام الإقتصادي الطبيعي.

ثانياً- مرحلة التدخل:

نتيجة لبعض المشاكل والتناقضات الداخلية التي كانت سائدة في النظام الكلاسيكي الحر كظهور الاحتكارات وزيادة التقلبات الإقتصادية التي أدت إلى ظهور البطالة وازدياد حدتها والإهتمام المفرط بالمصالح الفردية أدى إلى خلق حاجات جديدة غير مشبعة، وكذا لسوء التوزيع أو التوزيع غير العادل للثروات والدخول وجدت الدولة نفسها مضطرة للتدخل فلجأت إلى توزيع النفقات الإجتماعية والإقتصادية على المحتاجين والعاطلين وتدعم المؤسسات المتعثرة.........الخ.

ثالثاً- مرحلة التوجيه:

خلال هذه المرحلة إمتد دور الدولة ليصل إلى درجة التحكم في النشاط الإقتصادي بغية تحقيق الرفاهية العامة للمجتمع، وكذا تحقيق تنمية إقتصادية والبحث عن الإستخدام الرشيد للموارد المتاحة وتوفير مناصب شغل وتوزيع الدخل القومي بالإضافة إلى الخدمات التقليدية السابقة.

I -3-3- 3- خصائص الخدمات العامة: وتتسم الخدمات العامة بعدد من الخصائص يمكن إبرازها في: [1]

1- اللاملموسية: هي تلك الخدمات التي من الصعب تذوقها أو الإحساس بها أو رؤيتها أو لمسها أو سماعها، وهو ما يميزها عن السلع المادية، وقد يحصل الفرد على الخدمة في شكل مادي ملموس إلا أنه يبقى اقتناء الخدمة شيء غير ملموس، لذلك قسم الباحثون الخدمات إلى خدمات تتمتع بعدم الملموسية الكاملة كالأمن والحماية وأنظمة الإتصالات والمتاحف، التعليم وخدمات النقل...الخ بالإضافة إلى خدمات

---

[1] - أنظر:

- سيد محمد عبد المقصود، « محاضرات في إدارة وتخطيط الخدمات العامة الإقتصادية والإجتماعية »،(مطبوعة مقدمة لطلبة الماجستير: تخصص تسيير عمومي)، جامعة بسكرة، السنة الجامعية، 2004/2003.

- ثابت عبد الرحمن إدريس، مرجع سابق، ص450.

- هاني حامد الصنور، مرجع سابق، ص ص22-28.

أخرى تعطي قيمة مضافة للشيء الملموس كخدمات التأمين والتنظيف، بالإضافة إلى خدمات تعمل على توفير شيء ملموس كخدمات البنوك والخدمات البريدية وتوفير مياه الشرب.

2- التلازمية: ويقصد بها مدى إرتباط الخدمة بالشخص الذي يتولي تقديمها، حيث يصعب الفصل بين الخدمة وصانع الخدمة، ولا يمكن أن تؤدى الخدمة إلا عند إلتقاء كل من مقدم الخدمة ومتلقيها وتوفر إتصال فعال فيما بينهما، وما تجدر الإشارة إليه أنه من الضروري وضع تعليمات مكتوبة توضح الأدوار والأنشطة التي يجب على الطرفين الإلتزام بها، ويخلق هذا الإتصال الحاجة إلى تزامن إنتاج الخدمات وإستهلاكها.

3- عدم التجانس: على الرغم من المحولات الكثيرة التي بذلتها المؤسسة الخدمية في سبيل وضع معايير محددة لمستوى مخرجاتها، إلا أنه يصعب عليها تحقيق ذلك كما أن لكل نوع من الخدمات طرق معينة لقياس مستوى جودتها، وقد يصعب كذلك على المستهلك أن يحكم على مستوى جودة الخدمة قبل حصوله عليها ويرتكز حكمه على مقدم الخدمة فهو بذلك يساهم في إنتاج الخدمة.

4-عدم قابلية الخدمة للتخزين: ترتبط درجة القابلية للتخزين بدرجة ملموسية الخدمة حيث تزيد درجة قابليتها للتخزين، وإذا كانت هذه الخاصية تساهم بشكل كبير في تخفيض تكلفة التخزين فإنها من جانب أخر تزيد من تعقيد الأوضاع، حيث تؤدي إلى عجز المؤسسات الخدمية عن الإستجابة للطلبات المتزايدة على خدماتها.

وقد أضاف لوفلوك عدد من الخصائص الأخرى التي تسمح بالتميز أكثر من الخدمات والسلع، حيث تتمثل هذه الخصائص في:[1]

5- طبيعة المنتج: إذا كانت السلع تعبر عن أشياء ملموسة موجهة لإشباع حاجات الأفراد وفقاً لرغباتهم، فإن الخدمات تعبر عن أداء أو جهود يتم بذلها لإشباع تلك الحاجات والرغبات، إلا أنه في الكثير من الأحيان نجد أن الخدمات تنطوي على تقديم سلع ملموسة مثل وجبات الطعام في مؤسسات الطيران وخدمة الكهرباء، من خلال الحصول على عداد الإنارة وشبكة المياه، وهنا يبقى الأداء غير ملموس.

6- مشاركة المواطن في إنتاج الخدمة: ينتج عن خاصية التلازمية للخدمات العامة ضرورة مشاركة المواطن في إنتاج الخدمة إنطلاقاً من طلبه عليها، ويتجلى ذلك مثلاً في خدمة الكهرباء أين يلعب المستفيد

---

[1] - ثابت عبد الرحمن إدريس، مرجع سابق، ص ص451-455.

دور كبير في تحديد مكان توفير خدمة الكهرباء وسعة العداد المطلوب وكذا طريقة ومدة إستخدام هذه الخدمة.

7- الأفراد جزء من المنتج: إن الإحتكاك المستمر والتفاعل الدائم بين المستفيدين من الخدمة يجعلها جزءاً منها إذ يكونون في مجملهم إنطباعات إيجابية أو سلبية حولها، مما يؤثر على مستوى جودتها.

8- صعوبة الرقابة على الجودة: بإعتبار أن الخدمة تستهلك بمجرد إنتاجها، فإن ذلك لا يتيح المجال أمام أي مراجعة أو تصحيح أو معالجة فورية لأي خطأ في أداء الخدمة.

9- صعوبة تقييم الخدمة من طرف المستفيدين: يتباين الحكم على مستوى الخدمة المقدمة بتباين لمستوى الفكري لدى الأفراد بإختلاف حالاتهم النفسية، وكذا بإختلاف توقعاتهم وخبراتهم تجاه هذه الخدمة وحتى بإختلاف الفترة الزمنية أو الوقت الذي يتم طلب الخدمة فيه.

10- إختلاف قنوات التوزيع: تتسم الخدمات بعدم قابليتها للنقل والتوزيع بالإعتماد على الأساليب المادية، وإنما يتم توزيعها من خلال فتح مكاتب وفروع للأجهزة والمؤسسات الحكومية في مختلف المناطق لضمان إيصالها لجميع المواطنين، ويشترط في عملية التوزيع إعتماد الآليات التالية:[1]

* التعريف بالخدمة للمستهلكين الحاليين المحتملين.
* وضع الخدمات تحت التصرف بأفضل شروط ممكنة .
* إنشاء علاقات شخصية ذات نوعية جيدة مع المستهلك.
* إرشاد المستهلك على كيفية إستعمال الخدمة.
* تنظيم الطرق الإدارية و المالية للمعاملات وفق شروط إقتصادية مرضية.

11- أهمية عامل الوقت: عادة ما يرغب الأفراد في الحصول على الخدمات التي يطلبونها بأسرع وقت ممكن مما يشعرهم بعدم الرضا والتذمر والقلق وينعكس ذلك بالحكم على جودة الخدمة بالرداءة نتيجة طول مدة الانتظار.

I -3-4- مبادئ الخدمات العامة ومشكلات أدائها:

I -3-4-1- مبادئ الخدمات العامة: وتتلخص أهم هذه المبادئ في:[2]

---

[1] -Xavier Greffe,Op.Cit; p203.

[2] – أنظر:

– شمام عبد الوهاب، محاضرات في التسيير العمومي ،مقدمة لطلبة الماجستير تخصص تسيير عمومي، السنة الجامعية2004/2003.

– علي خطار شنطاوي، مرجع سابق، ص ص28-30.

– المرسي سيد حجازي، مرجع سابق، ص30.

1- التلازم الحتمي بين المرفق العام والمنفعة العامة: يتوقف إنشاء المرفق العام على تحقيق المنفعة العامة، فلا وجود للمرفق العام دون أن ينطوي نشاطه على النفع العام.

2- المساواة: يتوجب على المؤسسة العامة أن تخضع في نشاطها لمبدأ المساواة في تقديم الخدمة العامة بين أفراد المجتمع لتحقيق العدالة وعدم التمييز والتحيز فيما بينهم.

3- الإستمرارية: وتعني إستمرارية المؤسسة العامة في تلبية حاجات المواطنين، وإن كان على حساب خسارتها باعتبارها تهدف إلى تحقيق المنفعة العامة وليس إلى تحقيق الربح.

4- التكيف المستمر مع التحولات العالمية: ويجب أن تتلاءم الخدمة المقدمة ومتطلبات المجتمع من خلال مواكبتها للتطورات الحاصلة، وذلك للنهوض بمستوى جودة الخدمة ورفع كفاءة أدائها.

5- مجانية الخدمة: بما أن المؤسسة العامة لا تهدف إلى تحقيق الربح وتصوب إتجاهها نحو المنفعة العامة، فإنها لجأت إلى مجانية الخدمات التي تقدمها، وفي بعض الأحيان مقابل مبالغ رمزية كالرسوم الجامعية والرسوم القضائية، ويتوقف تحديد قيمة الرسوم على عدد من العوامل السياسية والإقتصادية والإجتماعية.

I -3-4-2- مشكلات أداء الخدمة العامة على حيز الواقع: ويمكن مناقشة أهم المشاكل التي تعاني منها الخدمة العامة في العديد من الدول حيث تختلف درجة تأثيرها من دولة لأخرى:[1]

1- البطء في أداء الخدمة: يمكن إرجاع أسباب البطء الشديد في أداء الخدمات العامة إلى عدد من العوامل أهمها طول وتعقد الإجراءات والعمليات اللازمة لأداء الخدمة وإنتشار الروتين نتيجة الإلتزام المفرط باللوائح والقوانين، بالإضافة إلى تماطل بعض العاملين وتكاسلهم في العمل وتضييع الوقت في الكلام مع الزملاء دون إعتبار للشخص المنتظر للخدمة.

2- سوء تقديم الخدمة العامة: عادة ما تفتقر الخدمة العامة للتسيير الجيد نتيجة إنحطاط مستوى أداء العاملين، ويرجع ذلك إلى إنعدام برامج تدريبية تزيد من مؤهلاتهم وإنعدام نظام للحوافز يتلاءم وإشباع حاجاتهم، بالإضافة إلى إفتقار بعض العاملين للأخلاقيات السلوكية مع العملاء.

3- الإفتقار للتكنولوجيا: يؤدي الافتقار للتكنولوجيات الحديثة المتطورة إلى البطء في تقديم الخدمات لجمهور المستهلكين وكثرة الأخطاء في أداء وتسليم الخدمة وتضييع الوقت لطالب الخدمة.

4- عدم ملاءمة بيئة العمل المادية للعاملين: يحتاج العامل إلى بيئة من العوامل المادية المناسبة لطبيعة عمله هو ما يعاني منه العامل في المؤسسات العامة اليوم.

---

[1] - ثابت عبد الرحمان إدريس، مرجع سابق، ص ص 484-486.

5- إستغلال الموظف للوظيفة العامة: بحكم المنصب الذي يشغله الموظف العمومي يخلق لديه إحساس بأنه يستحوذ على مكانة عالية في التنظيم، من خلال السلطة والنفوذ المخول إليه وإستغلاله له في إشباع حاجته الشخصية، على إعتبار أن كل شيء يخضع لملكية الدولة ولا يوجد من يحاسبه على أفعاله.

6- التمييز في أداء الخدمة: تنتشر ظاهرة الواسطة بصورة كبيرة، خاصة في المجتمعات العربية بصفة عامة، ومؤسساتنا العامة بصفة خاصة، وهو ما يضفي نوع من التمييز بين المستفيدين من الخدمة.

7- إنتشار الرشوة: عادة ما يلجأ بعض المواطنين إلى إستخدام الرشوة كوسيلة لإشباع حاجاتهم والحصول على الخدمات التي يحتاجونها، كما قد يبادر الموظفون العموميون بذلك واحتراف الرشوة كمهنة إضافية لزيادة مكاسبهم.

8- غياب الإتصال الفعال بين مقدمي ومتلقي الخدمة: وهو ما قد يؤدي إلى اتساع الفجوة بين الأداء الفعلي للخدمة وبين ما كان يتوقعه جمهور المستفيدين من هذه الخدمة.

9- إفتقار الخدمة العامة لنظم الإبتكار والتطوير: سواء في ما يتعلق بإجراءات وعمليات إنتاج وتقديم الخدمة، أو ما يتعلق بالخدمة ذاتها وهو ما أدى إلى شكل نظام الخدمة بكامله وعدم مواكبته للتطورات الحاصلة.

10- قلة الإهتمام بالبحوث والدراسات: تعاني المؤسسات العامة من قلة الدراسات والبحوث للاستفادة منها في معالجة بعض القضايا العالقة، وقد يرجع ذلك بالدرجة الأولى إلى إنعدام المنافسة في القطاع العمومي، وبالتالي عدم الحاجة الماسة لتلك البحوث.

11- ضعف أنظمة التقييم والمتابعة للخدمات العامة: تفتقر الخدمات العامة لرقابة صارمة، حيث تضمن وصول الخدمات للمواطنين، وتتحقق الرقابة الفعالة إنطلاقا من التطبيق الفعال للقوانين والتشريعات المنظمة للخدمة العامة.

12- سوء إستخدام الموارد: كثيرا ما تتعرض الموارد المخصصة لأداء الخدمات العامة للتلف والتبذير والسرقة نتيجة الإهمال واللامبالاة وقلة المهارة والخبرة والمعرفة في إدارتها.

13- الإفتقار للإحساس بالمظاهر الجمالية في الخدمة العامة: فنجد أن الكثير من الخدمات التي تقدمها المؤسسات العامة تعاني من سوء المظاهر الجمالية، كعدم نظافة الأماكن المخصصة لتقديم الخدمة وسوء مظاهر العاملين وعدم وجود خصائص معينة تعطيها طابع خاص يميزها عن غيرها من المؤسسات.

14- تفشي ظاهرة الفساد الإداري: سواء في الهياكل أو العلاقات التنظيمية لوحدات الخدمة العامة، وإنحطاط القيم الأخلاقية وتأثيرها في قيم العمل وعلى مستوى أداء الخدمة العامة.

15- عدم القدرة على المحافظة على مستوى الخدمة الجيد: ويعود ذلك إلى عدم وجود معايير دقيقة وواضحة للرقابة على جودة الخدمة العامة، مما يجعلها تميل على مستوى الجودة الذي كانت تمارسه.

16- قلة الوعي لدى المواطنين: أدت قلة الوعي لدى المواطنين بحقوقهم أثناء التعامل مع المؤسسات العامة إلى إهمال حقهم في الحصول على الخدمات وفق المستوى المطلوب، وترددهم في تقديم التعاون في حالة عدم تلقيهم لتك الخدمات.

وبذلك يمكن القول أن مصطلح العام أو التسيير العمومي يعود على المؤسسات التي تهدف إلى تحقيق المنفعة العامة ولا تخضع لآليات السوق في تسييرها.

كما أن التسيير العمومي كنشاط عام أو جزء من النشاط الحكومي، ارتبط ظهوره بظهور الدولة وبتوسع مجال نشاطها وتدخلها في تنمية المجتمع، حيث يوجه لتنفيذ أهداف البرامج التي يقودها السياسيون، والتسيير العمومي كمجال خاص يعنى بتطبيق أنظمة لائحية في التسيير تهدف إلى خدمة الصالح العام.

خلاصــة الفصل الأول:

لقد تعرض هذا الفصل إلى أهم المفاهيم المتعلقة بعملية التسيير بصفة عامة ثم تطرقنا إلى إبراز أهم الخصائص التي تتسم بها المؤسسات العامة والتي تميزها عن المؤسسات الخاصة لنصل إلى تشخيص عام حول نظام التسيير في المؤسسات العامة أو ما يسمى بالتسيير العمومي، وخلصنا إلى أنه على الرغم من التشابه الكبير في بعض القضايا الأساسية بين التسيير العمومي والتسيير الخاص، إلا أن الإختلاف بينهما جد واضح وجوهري خاصة أمام صعوبة الفصل بين العامل السياسي والتسيير العمومي وكذا الإختلاف في التوجهات الإستراتيجية للأهداف إلى جانب إختلاف حيز الممارسة لكل منهما والظروف الحاكمة لنشاطهما.

وتختلف أنماط التسيير المطبقة في المؤسسات العامة وفق اختلاف طبيعة أنظمتها الإقتصادية، وكذا اختلاف الظروف السياسية والاجتماعية والثقافية السائدة، كما تختلف المبادئ التي تقوم عليها المؤسسات العامة عن تلك التي تقوم عليها نظيرتها الخاصة، ويرجع السبب الرئيسي في ذلك إلى اختلاف طبيعة أنشطة المؤسسات العامة وأهدافها عن طبيعة أنشطة المؤسسات العامة.

وتهدف الدراسة إلى إسقاط نظام من أنظمة التسيير الحديثة المطبقة في المؤسسات الخاصة على المؤسسات العامة، ودراسة إمكانية تطبيقه وهو نظام التسيير بالأهداف والذي سنعرج أولا لتحديد بعض وأهم المفاهيم المتعلقة به.

II – مدخل لدراسة نظام التسيير بالأهداف:

إن اتجاه العديد من المؤسسات اليوم للبحث عن الجودة وتحسين الإنتاجية يتطلب إعادة تقييم العلاقات مع العاملين باعتبارهم مشاركين فاعلين، ويتوقف على مشاركتهم نجاح المؤسسة في تحقيق أهدافها.

وتكمن أغلب المشاكل الإدارية التي تعاني منها المؤسسات اليوم في غموض الأهداف وعدم إدراك جميع العاملين لها، في الوقت الذي يركز فيه نظام التسيير بالأهداف كأسلوب عمل تطبيقي على النتائج المحققة في ضوء الخطة الموضوعة والتي يتم استخدامها لتحقيق الإستغلال الأمثل لموارد المؤسسة، ولا يكون ذلك إلا بالتكامل بين جميع أفرادها مع عدم تجاهل البيئة المحيطة بها.

ولذلك يرتبط نجاح أي مؤسسة بمدى وضوح هذه الأهداف، فكلما كانت هذه الأخيرة أكثر وضوحا كلما زادت إمكانية النجاح في تحقيقها، مع ضرورة توفير أسس جيدة لقياس النتائج المتحصل عليها من تضافر جهود العاملين في المؤسسة.

كما أن تحرير العقل البشري الذي طالما قيد بالأساليب التقليدية في التسيير من شأنه أن يشحذ همم العاملين ويزيد من نشاطهم، إنطلاقاً من القيام بالتحفيزات المادية والمعنوية المناسبة وبكل الطرق، بما يكفل استفادة المؤسسة من قدرات ومؤهلات الأفراد العاملين، على أن تتم مكافأة كل منهم بقدر ما يجنيه من نتائج.

تلك هي الأفكار الأساسية التي يقوم عليها منهجنا نظام التسيير بالأهداف، فكيف يمكن تبني نظام تسيير قائم على أساس الأهداف؟،وما علاقة القرارات والحوافز ونظم تقييم الأداء بالأهداف؟.

II– 1– مفاهيم عامة حول نظام التسيير بالأهداف:

يرتكز نظام التسيير بالأهداف أساساً على عامل بسيط وهو أن الأفراد في المؤسسة لهم أهداف مختلفة، وقد تكون متعارضة في الكثير من الأحيان، فلكل فرد أهداف شخصية كالبحث عن أفضل شروط للعمل والحصول على أفضل أجر، ولكل قسم أهدافه كالبحث عن أفضل مخرجات والاستغلال الأمثل للموارد وتوفير أفضل التجهيزات اللازمة للعمل، وكذا الإدارة العليا لها استراتيجياتها كالسعي إلى تحسين صورة المؤسسة وزيادة الأرباح وتحسين جودة المنتجات والخدمات التي تقدمها لجمهور المستهلكين.[1]

---

[1] -WWW.MAPNP .ORG .By Barbara skerath, **Management by Objectives –how exactly does it work**, Monday 31 /01/2005.

ويسعى نظام التسيير بالأهداف إلى جعل كل هذه الأهداف تنصب في هدف مشترك، فكيف يمكن تحقيق ذلك؟ وكيف يمكن جعل الأهداف التي يسعى إليها الأفراد أن تتطابق مع أهداف المؤسسة ككل؟

II- 1-1- ماهية التسيير بالأهداف:

يقترن مفهوم التسيير بالأهداف بمراحل تطوره انطلاقاً من أفكار دراكر إلى اديورن إلى ماك جريجور.

II- 1-1-1- ماهية الأهداف: تتحدد مسؤولية تسيير أي مؤسسة بعدد من الأهداف التي تسعى إلى تحقيقها، إنطلاقاً من الوظائف التي تمارسها باعتبارها العامل الرئيسي المحدد لأنواع القرارات التي تتخذها المؤسسة في المواقف المختلفة، وكذا العامل الرئيسي لتقييم الكفاءة في التسيير.

أولاً- تعريف الأهداف:

قبل التطرق إلى تعريف التسيير بالأهداف سوف يتم توضيح مفهوم الأهداف وأنواعها، فما المقصود بالأهداف؟ وما مستوياتها؟

يعرف إتزيوني الهدف على أنه:" صورة لحالة مستقبلية".[1]

ويعرف الهدف أيضاً بأنه:" القيام بانجاز معين في تاريخ مستقبلي، وقد يكون هذا الهدف افتراضياً أو ضمنياً، كما قد يكون صريحاً ويشترط في الأهداف أن تكون واضحة ودقيقة لضمان كفاءة القرارات المتخذة ".[2] لذا يمكن تعريف الأهداف على أنها مجموعة المساعي التي تجتهد المؤسسة لتحقيقها، بالاعتماد على مواردها الذاتية أو على الموارد الخارجية التي تحصل عليها من المحيط الخارجي.

ثانياً- أهمية وجود الأهداف:

يعتبر وجود الأهداف في المؤسسة ضرورة حتمية لما يحققه من نتائج إيجابية تتلخص أهمها في:[3]

1- يسمح وجود الأهداف بتوضيح أسباب وجود المؤسسة ورسالتها وأهميتها.

2- يتيح وجود الأهداف الفرصة أمام تكاثف الجهود نحو هدف أو أهداف مشتركة لتحقيقها.

3- التنسيق بين مختلف القرارات داخل المؤسسة ومحاولة التقليل من حدة النزاعات فيما بين مختلف المستويات التنظيمية.

---

[1]- جون هـ جاكسون وآخرون، نظرية التنظيم- منظور كلي للإدارة، (ترجمة: خالد حسن زروق). الأردن: مطبعة معهد الإدارة العامة، 1988، ص 61.

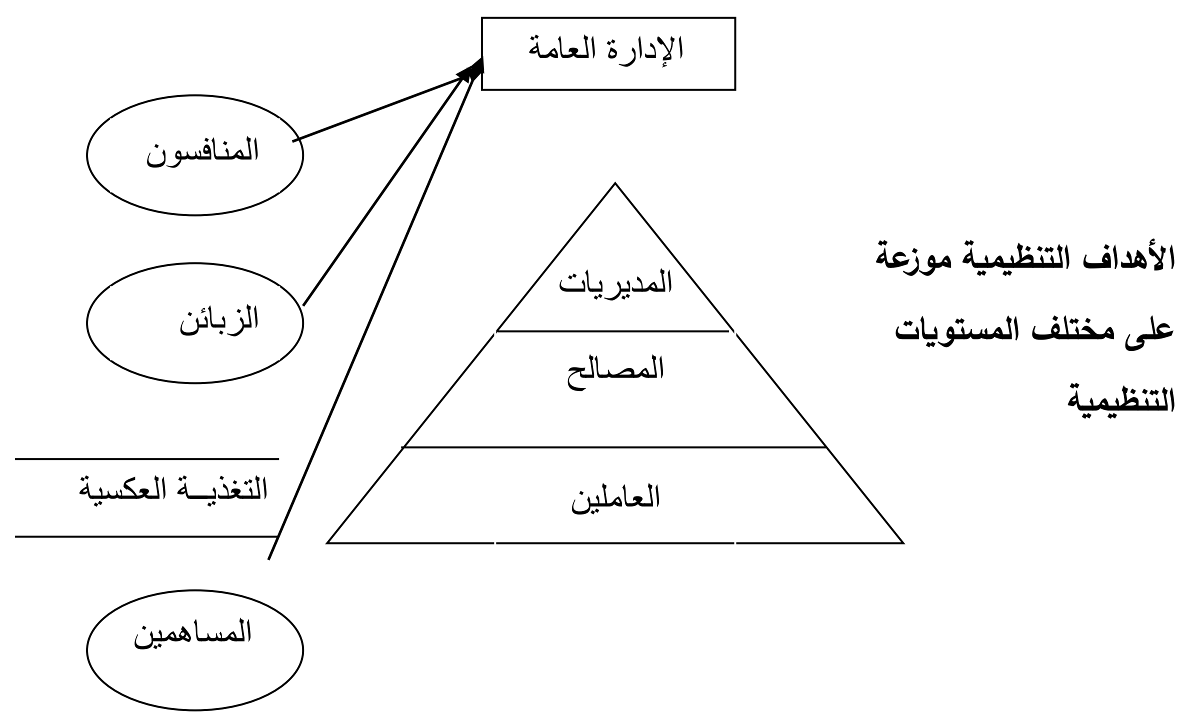
[2]- بشير عباس العلاق، الإدارة –مبادئ وظائف تطبيقات- . ليبيا: الدار الجماهيرية، 1997، ص124.

[3]- عبد الحميد مصطفى أبو ناعم، الإدارة العامة – إدارة الحكومة بأسلوب القطاع الخاص-. القاهرة: مطابع الدار الهندسية، 2002 ص 113.

ثالثاً- هيكلة الأهداف وتعددها في المؤسسة:

يرتكز وجود المؤسسة على الأهداف التي أنشئت من أجلها لذلك لقيت هذه الأهداف اهتماماً كبيراً من طرف الباحثين في دراسة المؤسسات، وقد تم تقسيم الأهداف التنظيمية إلى أهداف عامة، تتعلق بالإدارة العامة وأهداف المستويات التنظيمية المختلفة المتمثلة في المديريات والمصالح والعاملين في المستوى الأدنى من الهيكل التنظيمي حسب ما هو موضح في الشكل التالي:

شكل رقم (03):هيكلة الأهداف وتعددها في المؤسسة.



Source:Gizele Commarmond.Alain Exiga, **manager par les objectifs**. Paris: Dunod, 2 éme édition 2002, p 31.

وفي ما يلي تحليل لمختلف الأهداف التنظيمية في المؤسسة:

1- الأهداف العامة: ترتبط الأهداف العامة للمؤسسة بالمستوى الاستراتيجي أين تتسم الأهداف بالمرونة العالية في الوسائل المستخدمة لتحقيقها، ويعمل الجهاز التنسيقي على ترجمة الأهداف العامة إلى مجموعة من الأهداف الفرعية العملية أكثر تحديداً، وغالبا ما يعب عن الأهداف العامة بالجوانب المالية كمستوى المبيعات أو الربح أو نسبة النمو أو غير مالية مثل تحقيق رفاهية العاملين أو التقدم التكنولوجي.

وتتأثر الأهداف العامة للمؤسسة بمجموعة من العوامل كالمنافسين والعملاء والمساهمين. [1]

2- أهداف المستويات التنظيمية: بعد التجزئة التدريجية للأهداف العامة إلى أهداف عملية يتولى النظام الفرعي تنفيذها، وعادة ما تكون هذه الأهداف محددة لغاية ولمدى زمني قصير وقابل للقياس.

---

[1] - Gerry Johnson. Kevan Scholes, **Stratégique** . Paris: édition publi- union, 2000, p 275.

وتتميز الأهداف العملية عن الأهداف العامة بما يلي: [1]

* ترتبط الأهداف العملية بكل وحدة من الوحدات التنظيمية مهما كان موقعها في الهيكل التنظيمي، ففي حالة المؤسسات العامة، فمثلاً يمكن أن تكون الوحدة عبارة عن مصلحة أو جماعة محلية أو منشأة.

* الأهداف المالية العامة: مهما كانت تتعلق بالمبيعات أو المردودية يجب أن تترجم علة مستوى كل وحدة إلى أهداف عملية أكثر.

* الأهداف العملية عادة ما تفوق عددا الأهداف العامة.

رابعاً- الخطوات الأساسية في وضع الأهداف:

تمر عملية وضع الأهداف بالمراحل التالية:[2]

1- تحديد مدى ملاءمة الأفراد والتنظيم والتكنولوجيا المستخدمة للأهداف المسطرة في إطار الخطة العامة للمؤسسة.

2- تهيئة العاملين وإعدادهم وتوجيههم نحو الأهداف وتنمية العلاقات الشخصية والإتصالات فيما بينهم.

3- العمل على توضيح الأهداف بما يضمن فهمها من طرف الرؤساء والمرؤوسين.

4- المراجعة المستمرة للأهداف لتحقيق الضبط والترابط الضروري لوضعها.

5- القيام بالمراجعة النهائية والفحص الدقيق للأهداف وتعديلها وتوجيهها نحو الإنجاز.

II- 1-1-2- تعريف التسيير بالأهداف: لقد عمد عدد من الكتاب والباحثين إلى إعطاء تعاريف عديدة ومختلفة للتسيير بالأهداف أهمها:

يعرفه سكونلان بأنه: " أسلوب من أساليب الإدارة يمكن من خلاله للمؤسسة تحديد نتائج معينة والعمل على الوصول إليها".[3]

أما أديورن فيعرفه: " عملية التسيير التي تسمح للرؤساء والمرؤوسين بالتحديد الواضح للأهداف المشتركة والأولويات الموضوعة بالتحديد المزدوج للمسؤوليات الكبرى عن النتائج التي ينتظرونها وبإستعمال مؤشرات كدليل لتقييم مدى مساهمة كل منهم في تحقيقها".[4]

كما عرف التسيير بالأهداف على أنه: "عملية المشاركة بين الرئيس ومساعديه في تحديد الأهداف".[5]

---

[1] -Ibid, p 275.

[2] - جمال الدين محمد المرسي. ثابت عبد الرحمن إدريس، مرجع سابق، ص 402.

[3] - أحمد ماهر، إدارة الموارد البشرية. الإسكندرية: الدار الجامعية، 2004، ص 371.

[4] -Gerry Johnson. Kevan Scholes,Op.Cit, p 135.

[5] - علي شريف، الإدارة المعاصرة. الإسكندرية: الدار الجامعية، ط2، 1997، ص 153.

وقد عرفته سامية الشال على أنه:" برنامج مستمر مصمم ليستعمل في عملية تحقيق الأهداف وتطوير الأفراد وجعلهم قوة إيجابية، يقوم على إشراك الفرد مع المدراء في تحديد الأهداف دون التدخل من الرئيس في إختيار أسلوب العمل الذي تحقق به النتائج ".[1]

ويعرفه علي محمد عبد الوهاب بأنه: " أسلوب شامل للتطوير وطريقة جديدة للتفكير ومنهج عضوي متحرك يجمع وظائف الإدارة وهي التخطيط، التنظيم التوجيه، القيادة والرقابة ويعمل على التنمية المستمرة للموارد المتاحة البشرية، المادية الفنية والمعنوية والتعاون بين الرؤساء والمرؤوسين على تحديد أهداف متحركة ومتطورة وتحقيق النتائج بناءا على معايير موضوعية".[2]

لذلك يمكن تعريف التسيير بالأهداف على أنه العملية التي يتم بها التخطيط والرقابة والتقييم على إنجازات العاملين والتنسيق بين مصالح الرؤساء والمرؤوسين، والعمل على وضع الأهداف المشتركة فيما بينهم، ووضع البرامج والوسائل اللازمة لتحقيقها، وكذا تحديد مسؤوليات كل طرف من أجل بلوغ الأهداف المرسومة.

II- 1-2- نشأة و تطور نظام التسيير بالأهداف وأهم مكوناته.

يرجع الفضل في إيجاد أسلوب التسيير بالأهداف إلى بيتر دراكر عام 1954 في كتابه ممارسة التسيير، الذي أكد فيه على أهمية تكامل الجهود المشتركة بالعمل الجماعي والالتزام بالأهداف المشتركة وتحقيق الرقابة الذاتية والتوجيه الذاتي.[3]

وخلال عام 1957 أضيف مدخل جديد لتقييم المرؤوسين من طرف دوجلاس ماك جريجور الذي تقوم أفكاره على فلسفة دراكر، وقد أكد فيه على ضرورة مشاركة المرؤوسين في تحديد أهدافهم ووضعها في صورتها النهائية بالاتفاق مع رؤسائهم والتزامهم بتنفيذها، حيث يقيم أداؤهم على أساس ما حققوه منها، وبالتالي فان ماك جريجور كان يهدف إلى خلق الالتزام لدى العاملين وتوفير بيئة محفزة لأداء أعمالهم.[4]

وقد قام جورج اديورن عام1965 بدوره بوضع معالم محددة لأسلوب التسيير بالأهداف، حيث دعا إلى ضرورة مشاركة كل من الرؤساء والمرؤوسين في تحديد الأهداف المشتركة للمؤسسة، وقياس مدى مقدرة كل فرد على الوصول للأهداف المسطرة في حدود المسؤولية المسندة إليه.[5]

---

[1]- سامية الشال، (السلوك الإنساني في المنظمة – أساليب التنمية التنظيمية-)، قناة النيل للتعليم العالي، مصر، 26 أوت 2005.

[2]- علي محمد عبد الوهاب، الإدارة بالأهداف. القاهرة: مركز وايد سيرفيس للإستشارات والتطوير، 1999، ص9.

[3]- زكي محمود هاشم، تنظيم وطرق العمل. الكويت: مطبوعات الجامعة، 1984، ص 256.

[4]- سعيد محمد المصري، التنظيم والإدارة- مدخل معاصر لعمليات التخطيط والتنظيم والقيادة والرقابة-.الإسكندرية: الدار الجامعية، 1999، ص113.

[5]- زكي محمود هاشم، مرجع سابق، ص256.

II- 1-2- 1- نشأة وتطور نظام التسيير بالأهداف: وعلى هذا يمكن إبراز أهم المراحل التي مر بها نظام التسيير بالأهداف فيما يلي:[1]

1- المرحلة الأولى: في هذه المرحلة كان جل إنشغال المدراء يتركز في البحث عن أساليب تقويم فعالة وموضوعية للتأكد من مدى إنجاز الأعمال طبقاً للمعايير المحددة، وكذا ضمان التقدير المناسب للعامل، وتبدأ عملية التقييم بعيداً عن الطرق التقليدية التي تنصب على الماضي أين ينتهي أداء العامل، وعليه في هذه المرحلة ظهر التسيير بالأهداف كأسلوب لتقييم الأداء وتحسين إنتاجية العاملين في المؤسسة.

2- المرحلة الثانية: اعتمد المدراء في هذه المرحلة على طريقة جديدة تعتمد على تخطيط ومراجعة العمل من خلال تحديد الأهداف المرغوبة ووضع الخطط اللازمة لبلوغها، وكذا العمل على صياغة المعايير التي بناءاً عليها يتم قياس النتائج المتوصل إليها، حيث يتم تقويم الأداء طبقاً لهذه النتائج، مع القيام بمراجعات دورية، ومن هنا أصبح التسيير بالأهداف كأداة للتخطيط وطريقة يتم على أساسها تقييم الأداء وتحسين الإنتاجية.

2- المرحلة الثالثة: تميزت هذه المرحلة بتبلور أسلوب التسيير بالأهداف في شكل عملية إدارية كلية تشمل على جميع وظائف الإدارة، ويتجلى ذلك في كونها أصبحت تستعمل كأداة جديدة للتخطيط والرقابة، وتقوم على إشتراك كل من الرئيس والمرؤوسين في عملية تحديد الأهداف ووضع معايير لقاس النتائج والتقييم.

4- المرحلة الرابعة: في ظل التطور السريع في نظريات التسيير اخذ نموذج التسيير بالأهداف يستمد منها بعض الخصائص، فاتجهت إلى تنمية روح الابتكار والمشاركة في القرارات الإدارية وانتهاج أسلوب التسيير بالحاسبات المفتوحة.

II- 1-2- 2- مكونات نظام التسيير بالأهداف: يحتوي منهج التسيير بالأهداف على مجموعة من العناصر الضرورية التي لا يمكن تطبيقه بدونها تتضمن هذه العناصر والمكونات على:[2]

1- تحليل المحيط الخارجي: عادة ما يكون التوجه الرئيسي للمؤسسة في ظل التسيير بالأهداف نحو المستقبل، حيث يعتمد هذا النموذج إلى تهيئة المؤسسة لمواجهة المستقبل والاستعداد للتغيرات المحتملة للتعامل مع المخاطر والمعوقات، وعلى هذا الأساس تقوم بتحليل المحيط الخارجي لتكوين صورة واضحة عن الظروف التي تعمل بها.

---

[1]- علي محمد عبد الوهاب، مرجع سابق ، ص15.

[2]- علي السلمي، الإدارة بالأهداف طريق المدير المتفوق. القاهرة: دار غريب، 1999، ص ص 95-100.

2- تحليل المناخ الداخلي: يقتضي تطبيق أسلوب التسيير بالأهداف القيام بتحليل دقيق لإمكانيات المؤسسة الإنتاجية، البشرية، المالية، التسويقي، التي يجب استغلالها بالقدر الكافي لتجاوز المخاطر التي يمكن أن تواجهها من جراء تأثيرات المحيط الخارجي.

3- تحديد الأهداف والاستراتيجيات الرئيسية: وتكمن في التوجهات التي تتجه إليها المؤسسة في فترات مستقبلية، وتتسم الأهداف بالتعدد والتنوع واحتواء التنظيم على فرق عمل عديدة لها مطالب مختلفة.

وينطلق تشكيل الأهداف وتحديدها من الهدف الأساسي للمؤسسة وتتكون من أهداف مختلف الإدارات من القمة إلى القاعدة، بحيث يتم وضع أهداف كل مستوى على ضوء أهداف المستوى الإداري الأعلى منه مباشرة.[1]

4- الخطط: تتضمن الخطط على الأنشطة والمهام التي يتولى أفراد التنظيم إنجازها لتحقيق أهدافهم، وعلى هذا نجد أن لكل مستوى إداري أو لكل وحدة إدارية خطة معينة خاصة بها تشمل على الخطط الفرعية للإفراد العاملين بها.

5- الأداء: يتمثل الأداء في ما يجب على العامل القيام به انطلاقاً من الخطة المتفق عليها مع رئيسه، حيث تشمل الخطة على المهام التي يمكن للفرد لإنجازها والفترات الزمنية المخصصة لكل منها وما يتطلبه من موارد مختلفة.

6- معايير الأداء: يتطلب تقييم الأداء عدد من المعايير الموضوعية التي يتم على أساسها مطابقة الانجازات المتوقعة مع الانجازات الفعلية، كاستخدام مؤشر الإنتاجية أو مؤشرات مالية أو تسويقية أو مؤشرات خاصة بالموارد البشرية، فعلى سبيل المثال إذا كان هدف مؤسسة البريد والمواصلات هو زيادة جودة خدماتها، فان تحقيق هذا الهدف يعتمد على سلوك العاملين في المؤسسة، من حيث تخفيض وقت الانتظار للعملاء لتلقي الخدمة وحسن المعاملة التي يتلقاها من موظفي الشبابيك، وكذا مساعدة العميل في اتخاذ القرار أو الاستعلام عن أمر معين.

7- نقاط التفتيش: وتشمل على المراجعة الدورية والمستمرة للإنجازات التي يقوم بها الرؤساء مع مرؤوسيهم للكشف عن الأخطاء والانحرافات ومحاولة تعديلها بما يتلاءم والأحداث المحددة مسبقاً.

8- تقويم الإنجازات: يهدف تقويم الأداء إلى إبراز درجة كفاءة وفاعلية المرؤوسين في إنجاز الأعمال الموكلة إليهم.

II- 1-3- مراحل وخطوات التسيير بالأهداف:

يمر تطبيق التسيير بالأهداف بعدد من المراحل والخطوات التي يجب مراعاتها تتمثل في:

---

[1]- جون هـ جاكسون وآخرون، مرجع سابق، ص 62.

II- 1-3- 1- مراحل تطبيق التسيير بالأهداف: قبل أن تشرع الإدارة في إرساء فكرة تطبيق أسلوب التسيير بالأهداف في المؤسسة عليها أن تتبع عدد من المراحل التي تساعدها على التسهيل من مهمتها في تجنب هدر الموارد وتضييع الوقت، وكذا محاولة مواجهة أي مقاومة للتغيير وتتمثل هذه المراحل في:[1]

أولاً- مرحلة التقديم:

يتعين على الإدارة العليا في هذه المرحلة أن تتوفر لديها القناعة التامة بهذا الأسلوب حتى تستطيع أن تقنع باقي أعضاء التنظيم به، ويتم ذلك من خلال توضيح المفاهيم الأساسية للتسيير بالأهداف، وكذا الأسس والمبادئ التي يبنى عليها هذا الأسلوب، وتدريبهم عليها مع ضرورة التنويه بالأهداف الإستراتيجية للمؤسسة.

ثانياً- مرحلة النمو والتعديل:

عادة ما نجد أنه من الصعب جداً الانتقال من المرحلة النظرية أو التصورية إلى المرحلة العملية، إلا أن ذلك لا يعني أبداً التراجع عن التنفيذ، فتوفر الإرادة والرغبة لدى المدراء في تجسيد تصوراتهم وتطبيقها في الواقع يمكنهم من تحقيق ما يصبون إليه.

وعلى ذلك فان نجاح نظام التسيير بالأهداف يتوقف على هذه الرغبة للأفراد ومدى ملاءمة أسلوب تطبيقه لنشاط المؤسسة والظروف المحيطة.

وبغية التطبيق الحسن لنظام التسيير بالأهداف، تلجأ بعض المؤسسات إلى الاستعانة بمستشارين وخبراء مختصين داخليين أو خارجيين عن المؤسسة، لتوجيه المدراء نحو الطريقة السليمة لتطبيق هذا النظام، وإعداد المقابلات بين الرؤساء والمرؤوسين، وإعلام الإدارة العليا بما تم إنجازه في ظل هذا النظام وكذا معالجة بعض القضايا المتجددة.

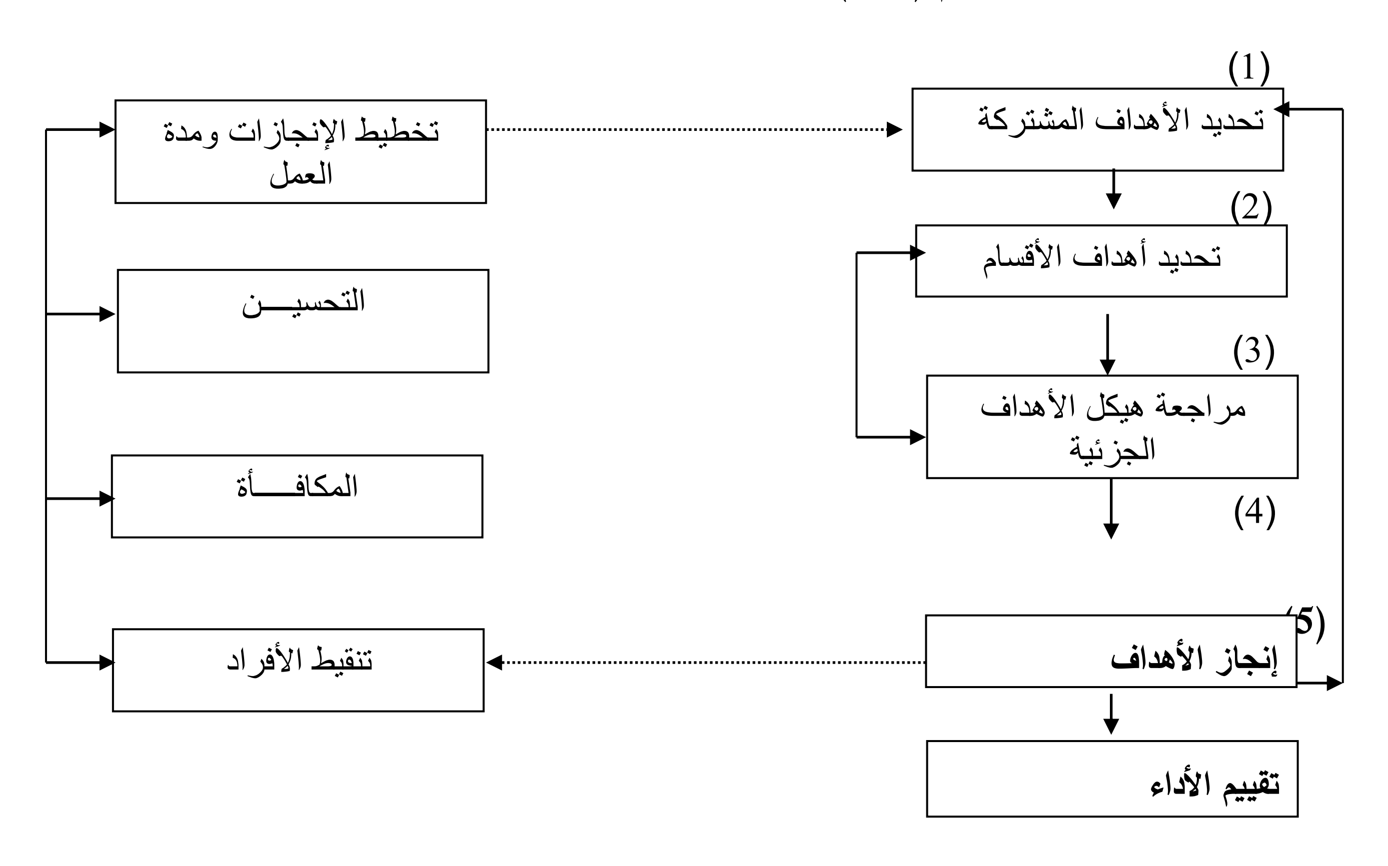
ثالثاً- مرحلة النضج: تتوقف هذه المرحلة على مدى نجاح المرحلة السابقة لها ومدى القدرة على مواجهة المشاكل التي تعترض تطبيق أسلوب التسيير بالأهداف، وهنا يظهر التسيير بالأهداف كأسلوب يتبناه المدراء والمؤسسات التي يعملون بها، أين تبرز أهمية الاتجاه نحو التطوير والتحسين المستمر للوصول إلى نتائج أفضل.

II- 1-3-2- خطوات تطبيق التسيير بالأهداف: يتطلب تطبيق أسلوب التسيير بالأهداف المرور بخمس خطوات أساسية كما هو موضح في الشكل الموالي:

---

[1]- علي محمد عبد الوهاب، مرجع سابق، ص ص29-31.

شكل رقم (04):خطوات تطبيق التسيير بالأهداف.



Source : Marcel Laflamme , **Le Managmenl Approche Systemique Theorie et cas** . Paris: édition gaetin morin,1981, p 166.

أولاً- تحديد الأهداف المشتركة:

تقوم الإدارة العليا بالاتفاق مع المستويات التنظيمية الأدنى بوضع الأهداف العامة للمؤسسة كزيادة المردودية ،زيادة حصتها من السوق، تحسين جودة الخدمات التي تقدمها أو استغلال الموارد البشرية ،المادية،المالية، كما يتم تحديد الفترة الزمنية اللازمة لانجاز هذه الأهداف.[1]

ثانياً– تحديد أهداف الأقسام:

يتم تجزئة الهدف العام للمؤسسة إلى عدد من الأهداف الجزئية التي يتولى كل مدير مناقشتها مع مرؤوسيه، حيث يتفق الرؤساء والمرؤوسين على مستوى كل وحدة تنظيمية على وضع برامج زمنية معينة تقل عن تلك التي حددتها الإدارة العليا لإنجاز الأهداف الجزئية، وعلى الأفراد أن يستثمروا وقتهم وجهودهم وطلقاتهم لبلوغها، كما يحدد لكل مرؤوس الأدوار التي يمكنه أن يتولاها لبلوغ الهدف المسند لرئيسه.[2]

ثالثاً– مراجعة هيكل الأهداف الجزئية:

يشرف كل رئيس على عرض أهداف القسم ومناقشتها مع مرؤوسيه، وكذا تطوير الخطط الفرعية لإنجازها وأساليب تحقيقها، ووضع معايير الأداء المناسبة بما يمكن من تحقيق نتائج العمل.[3]

رابعاً– إنجاز الأهداف:

يتم بتضافر الجهود المشتركة للعاملين تحقيق الأهداف المتفق عليها، وأثناء عملية التنفيذ يجتمع الرؤساء والمرؤوسين في كل مرة لمراجعة النتائج التي تم التوصل إليها وإعداد تقارير للإدارة العليا حولها لتتولى بدورها تقييم هذه النتائج ومقارنتها مع ما تم التخطيط له .[4]

خامساً– تقييم الأداء :

تهتم الإدارة العليا بمراجعة وتقييم النتائج المتوصل إليها في ظل المعطيات ترفعها إليها المستويات التنظيمية الأدنى منها، وذلك في نهاية المدة المخصصة لتحقيق الهدف العام، كما تقوم أيضاً بدراسة مدى واقعية الأهداف وصحتها وتعيد النظر في رسمها وتحديدها وتوزيعها على مختلف الوحدات التنظيمية.[5]

II- 1-4- مبادئ نظام التسيير بالأهداف:

يقوم نظام التسيير بالأهداف على مجموعة من الأسس والمبادئ التي تميزه عن غيره من أساليب التسيير الأخرى، ويمكن تقسيمها إلى مبادئ تتعلق بالجانب الإداري وأخرى تتعلق بالجانب التنظيمي يمكن إيجازها في:

II- 1-4-1- المبادئ التي تتعلق بالجانب الإداري:

---

[1]- Ibid, p 165.

[2]– علي شريف، الإدارة المعاصرة، مرجع سابق، ص ص153–154.

[3]– بشير عباس العلاق، مرجع سابق، ص 123.

[4]– مبادئ التخطيط 31/01/2005 .WWW.alaraby.com.

[5]– صبحي العتبي، مرجع سابق، ص52.

أولاً– تأييد الإدارة العليا:

يرتكز نظام التسيير بالأهداف على ضرورة الإقتناع الشخصي بالعمل وخلق الدوافع التي من شأنها أن تساعد على تبنيه، كما يعتبر المبدأ الأساسي الذي يعتمد عليه نظام التسيير بالأهداف، ويتوقف ذلك على مدى إلمام الإدارة العليا بالمزايا والنقائص الحقيقية لهذا النظام، فتسعى إلى تدعيم المزايا التي تبني هذا الأسلوب فيما تسمح النقائص بتجنب الوقوع في المسببات المؤدية إليها، ويجب أن يرافق ذلك الإقتناع التام من طرف الإدارة العليا بضرورة إشراك العاملين في مختلف المستويات التنظيمية في إتخاذ القرارات، لما له من أهمية كبيرة في تحقيق الأهداف العامة للمؤسسة من جهة وأهداف العاملين من جهة أخرى.[1]

ثانياً– التطوير المستمر:

ترتكز فكرة التسيير بالأهداف نحو تشجيع الأفراد على الإبداع والتطوير المستمر، بدلاً من الاكتفاء بالالتزام باللوائح، وتنشأ الرغبة في التحسين والتجديد إنطلاقاً من مدى توفر ظروف العمل المناسبة.

ثالثاً– ديناميكية التخطيط.

خلافاً للتخطيط التقليدي يتسم التخطيط في ظل التسيير بالأهداف بالديناميكية والحركية من حيث :[2]

1– الغرض: إن الهدف الأساسي من عملية التخطيط هو الوصول إلى أفضل النتائج حيث توضع الخطة إنطلاقاً من الإمكانيات المتوفرة لدى المؤسسة.

2– الإفتراض الرئيسي: يعتمد التخطيط في ظل التسيير بالأهداف على الدراسات الدقيقة والتقديرات المناسبة، مع الأخذ في الإعتبار التغيرات المستقبلية الناتجة عن تأثيرات المحيط الخارجي.

3– الأسلوب: عملية التخطيط على أساس الإستمرارية، بحيث لا يمكن في كل مرة تغييرها أو تعديلها كلما حدث التغيير في الإدارات والقيادات.

4– المرونة: يجب أن تتسم عملية التخطيط بالمرونة حتى يسهل تكييفها مع التغيرات الحاصلة والظروف الطارئة.

5– اللامركزية في التخطيط: لا تقتصر عملية التخطيط في ظل التسيير بالأهداف على الإدارة العليا، وإنما تتطلب مشاركة جميع أفراد التنظيم في وضع الخطط اللازمة لتنفيذ أعمالهم.

6– المسؤولية: تقع مسؤولية التخطيط على أعضاء التنظيم من الإدارة العليا إلى أدنى الهرم التنظيمي، إلا أن درجة المسؤولية تقل كلما اتجهنا إلى الأسفل.

7– التكامل: تتطلب عملية التخطيط تحقيق التكامل والتنسيق بين الخطط الفرعية لمختلف الوحدات التنظيمية والتنسيق بينها لخدمة الخطة العامة.

---

[1]– علي محمد عبد الوهاب، مرجع سابق، ص 19.

[2]– مصطفى محمود أبو بكر، مرجع سابق، ص ص59–63.

8- رد الفعل الإيجابي من طرف العاملين: إذا كان أسلوب التسيير بالأهداف يقوم على أساس مشاركة العاملين في وضع أهداف المؤسسة وأهداف المستويات التنظيمية، فإن ذلك يخلق لديهم رد فعل إيجابي والرغبة في العمل أكثر ويشجعهم على بلوغ أهدافهم.

9- التكلفة والعائد: على الرغم من كون أسلوب التسيير بالأهداف مكلفاً نوعاً ما، إلا أن ما يحققه من نتائج إيجابية تفوق تكلفته فهو يطمح فقط في تحقيق الأفضل.

10- إتفاق المصالح: تشمل الأهداف على أهداف المؤسسة وأهداف الأقسام المختلفة وأهداف الأفراد العاملين، ويمكن لهذه الأهداف أن تتفق كما يمكنها أن تتضارب فيما بينها، حيث يسعى كل قسم من الأقسام إلى إنجاز المهام الموكلة إليه لتحقيق الهدف التنظيمي، وينتج عن ذلك أثرين متضادين، فمسؤولية مدير القسم تتوقف على نجاحه في إنجاز الهدف الوظيفي هذا من جهة، ومن جهة أخرى كل قسم يهدف إلى خدمة أغراض قسمه، فهو يخدم أغراض المؤسسة إلا أنه ليس بالضرورة يوافقه دائماً، وعلى هذا يتوجب إخضاع أغراض القسم إلى أغراض المؤسسة.[1]

رابعاً- تنوع الأساليب: لا يعتمد نظام التسيير بالأهداف على وسيلة محددة أو واحدة للأداء لعدم وجود وسيلة مثلى بأتم معنى الكلمة، حيث يتوقف اعتماد كل وسيلة على مدى ملاءمتها لتحقيق الهدف المنشود، كما يتم اختبار البدائل الأفضل بناءاً على الدراسة والتحليل الدقيق للعوامل المؤثرة في نشاط المؤسسة من إمكانيات وفرص وتهديدات .[2]

خامساً- النمط القيادي: يتوقف نجاح أسلوب التسيير بالأهداف على النمط القيادي للمسير الذي يؤثر بدرجة كبيرة على سلوك الأفراد وأدائهم، فأي من هذه الأنماط يتوافق مع أسلوب التسيير بالأهداف؟.[3]

1- القيادة المتحررة أو غير الموجهة: يتسم هذا النمط بتوفير المعلومات والبيانات اللازمة للعاملين، ويتيح فرص إتخاذ القرار مع إجراءات رقابية بسيطة، مما يسمح لهم بالتصرف بحرية في إنجاز أهدافهم ويكون مجال تدخله شبه محدود، ويمكن لهذا النمط أن يشبع حاجات الشعور بالذات لدى المرؤوسين، وهذا يتطلب التنسيق الفعال لتجنب التضارب في الاتجاهات والآراء.

2- القيادة الأوتوقراطية: يقوم القائد بتوضيح السياسة لمرؤوسيه ويتحمل مسؤولية إتخاذ القرار، فيما يترك للعاملين مسؤولية تنفيذ الأوامر، كما تفرض الرقابة الصارمة عليهم مما يضعف الرغبة لديهم في العمل ويشجعهم على الغياب العمل والتماطل في العمل وكبت روح المبادرة والإبداع لدى العامل.

---

[1]- إبراهيم عباس تشو.هنري ألبرز، المفاهيم الأساسية في علم الإدارة. الجزائر: ديوان المطبوعات الجزائرية، 1981، ص103.

[2]- علي محمد عبد الوهاب، مرجع سابق، ص23.

[3]- مصطفى محمود أبو بكر، المدير المعاصر وإدارة الأعمال في بيئة العولمة المعاصرة. الإسكندرية: الدار الجامعية، 2003/2002 ، ص ص422-423.

3- القيادة الديمقراطية: يقصد بالديمقراطية حرية التصرف واتخاذ القرار وتبادل الآراء والأفكار حول ما سيتم تنفيذه من خطط، مما يزيد من حدة الحماس لديه والرغبة في العمل وبالتالي المساهمة في فاعلية القرارات.

II- 1-4-2- مبادئ تتعلق بالجانب التنظيمي:

أولاً- وضوح الأهداف والسياسات:

وتتضمن على ضرورة وضوح رسالة المؤسسة والأهداف الطويلة والقصيرة الأجل، وكذا الإستراتيجيات المختلفة التي تتبناها المؤسسة.

حيث تعبر رسالة المؤسسة عن مجال النشاط الذي تتخصص فيه هذه الأخيرة، والذي يحدده لها المجتمع، حيث ترتكز جميع الجهود التنظيمية على هذه الرسالة، لذلك نجد أن لكل مؤسسة رسالة معينة كصناعة النقل البري وصناعة النقل البحري، كما تعتمد الوجهة التخطيطية للمؤسسة على مدى وضوح مجال النشاط الذي تعمل فيه، فيما تعبر الأهداف الطويلة والأهداف قصيرة الأجل عن النتائج المرغوب تحقيقها خلال فترة زمنية معينة قد تكون هذه الأهداف كمية أو نوعية، كما يشترط فيها القابلية للقياس.[1]

أما الإستراتيجيات فتعبر عن التوجهات المستقبلية التي تطمح المؤسسة في بلوغها لمواجهة الإحتياجات المختلفة للعملاء، ومحاولة خلق ميزة تنافسية للمؤسسة وتحريك القوى الكامنة فيها، والتغلب على المعوقات التي تحول دون تحقيق هذه الإستراتيجيات .[2]

ثانياً- الإهتمام بالعنصر البشري:

يقوم نظام التسيير بالأهداف على الثقة المتبادلة بين الرؤساء والمرؤوسين، فمن جانب لابد للرئيس أن يثق مع مرؤوسيه وفي قدراتهم على تحقيق الأهداف إنطلاقاً من خبراتهم ومهاراتهم في العمل، إلى جانب الإيمان بنضوج الأفراد ولو كانت على درجات متفاوتة، والسعي إلى تنمية درجة نضجهم ومستويات الخبرة لديهم، ووضع برامج تدريبية مناسبة لمواكبة التجديد المستمر، ومن جانب آخر يتوجب على العامل أن يكن بالاحترام والثقة لرئيسه بأن يأخذ بتوجيهاته وقراراته .[3]

ثالثاً- الوصف الوظيفي الجديد:

ينطلق توصيف الوظيفة من طبيعة الأهداف التي يرغب الأفراد الوصول إليها في ظل نظام التسيير بالأهداف، حيث يتم تقدير الإحتياجات من الموارد البشرية سواء من حيث العدد والنوع أو مستوى المهارة

---

[1]- سعيد محمد المصري، مرجع سابق، ص ص79-83.

[2]- علي السلمي، الإدارة بالأهداف دليل المدير المتفوق، مرجع سابق، ص106.

[3]- علي محمد عبد الوهاب، مرجع سابق، ص20.

الواجب توافرها لتحقيق الأهداف، وذلك بناءاً على التقييم المسبق لهيكل الموارد البشرية القائم ومدى كفاءته وفاعليته، ويتطابق مع ذلك ضرورة تنمية الموارد البشرية بما يتلاءم والهيكل الجديد.[1]

رابعاً- المشاركة الإيجابية:

يقوم نظام التسيير بالأهداف على أساس المشاركة في اتخاذ القرار وتوجيه الجهد الجماعي نحو تحقيق الأهداف، حيث تساهم المشاركة الإيجابية في تنمية القابلية لدى الأفراد في اتخاذ القرار وزيادة فاعليتها واستثمار الإمكانيات الإبداعية لدى العاملين.[2]

ويتطلب ذلك الإعتماد على نظام معلومات فعال يضمن توفير المعلومات والبيانات الضرورية لكل عمليات التسيير ومن ثمة فاعلية تطبيق أسلوب التسيير بالأهداف.[3]

خامساً- الإتصالات:

تعتبر الإتصالات ذات أهمية بالغة في نقل المعلومات والأفكار بين جماعات العمل، سواء كانت هذه العملية رسمية أو غير رسمية، فهي بمثابة الدم الذي يجري في عروق التنظيم ، تبعث فيه الحياة والنشاط وتعزز المشاركة الإيجابية للعاملين، كما يساعد الإتصال أعضاء التنظيم على تحقيق الأهداف الشخصية والتنظيمية في آن واحد، باعتبار أن التنظيم نشاط إداري واجتماعي يساهم في تبادل المفاهيم والأفكار عبر القنوات المختلفة لخلق التماسك في مكونات مؤسسة.[4]

II- 2- نظام الحوافز والقرارات في ظل نظام التسيير بالأهداف:

واجهت الإدارة في العصر الحديث حالة من التحدي نتيجة الثورة العلمية والتكنولوجية في جميع الميادين، وما نتج عن ذلك من تعقد في مهام الإدارة ومتطلبات أدائها، لذا أصبحت كفاءة المدير في ممارسة وظائفه تتوقف على موضوعية القرار الذي يتخذه في مختلف المواقف، وفي جميع المستويات الإدارية، باعتبار أن القرار الإداري يمثل حلقة رئيسية في العملية التسييرية.

II- 2-1- مفاهيم عامة حول عملية إتخاذ القرار:

تعتبر عملية اتخاذ القرار من المسائل الأساسية التي استحوذت على إهتمام العديد من الكتاب خاصة أمام تعدد الأهداف وتعارضها في الكثير من الأحيان وكذا تعقد عملية اتخاذ القرار جراء كثرة البدائل المصاحبة لها.

II- 2-1-1- مفهوم عملية إتخاذ القرار وأهم نظرياتها:

---

[1]- علي السلمي، المرجع السابق، ص112.

[2]- محمد خليل حسن الشماع، مرجع سابق، ص283.

[3]- علي السلمي، المرجع السابق، ص144.

[4]- محمد خليل حسن الشماع، مرجع سابق، ص203.

أولاً- تعريف عملية إتخاذ القرارات:

لم يختلف الباحثون كثيراً في إيجاد تعريف واحد لعملية إتخاذ القرار من حيث الموضوع وإن وجد إختلاف فهو من حيث الشكل فقط.

ويعرف القرار لغوياً على أنه العمل الذي يمثل الإجراء الذي يقوم به المدير لحسم الموقف والفصل في القضايا والمشاكل المطروحة من زاوية حكمه الشخصي عليها.[1]

وأما اصطلاحاً فتعرف عملية اتخاذ القرار على أنها:" عملية إختيار بديل واحد من بين بديلين محتملين أو أكثر لتحقيق هدف أو مجموعة من الأهداف خلال فترة زمنية في ضوء معطيات كل من البيئة الداخلية والخارجية والموارد المتاحة للمؤسسة" .[2]

يقول بيتر دراكر في شأن عملية إتخاذ القرار: إن كل ما ينجزه المسير ينجزه باتخاذ القرارات.[3]

أما شستر برنارد فيقول بشأن عملية اتخاذ القرار أن:" فن اتخاذ القرارات لا يعني في حد ذاته تقرير مسائل غير ملائمة في الوقت الحاضر ولا تقريرها قبل الأوان، ولا تقرير أمور من المتعذر تنفيذها مستقبلاً أو كان ينبغي أصلا أن يقرها الآخرون".[4]

وإنطلاقاً مما سبق يمكن تعريف عملية اتخاذ القرار على أنها العملية التي يتم بواسطتها إختيار بديل من بين عدة بدائل إنطلاقاً من تحليل بيئة المؤسسة وتحليل الموارد اللازمة لتنفيذها .

ثانياً- نظريات اتخاذ القرار:

تتباين الإتجاهات النظرية في اتخاذ القرار حسب الإطار الفكري الذي يرشد متخذ القرار في تحديد المشكلة موضوع البحث، وتحديد الأطر الفكرية حسب إجراءات الباحثين والمتخصصين وما توصلوا إليه من خلال الدراسات والبحوث النظرية والميدانية.[5]

ومن أشهر نظريات اتخاذ القرار حسب تعاقبها تاريخياً كما سوف يتم توضيحه:

1- النظريات التقليدية (الكلاسيكية): اعتمد الفكر التقليدي في عملية اتخاذ القرار على نموذج الرجل الإقتصادي الذي يستند في اتخاذ القرارات إلى العقلانية أو الرشد، ومفاد هذا النموذج أن هدف الفرد عند اتخاذه القرار هو تعظيم الربح، مما يستلزم ضرورة اختيار البديل الأفضل من بين البدائل المتاحة لمعالجة المشكلة في ضوء قدرته على تحقيق ذلك التعظيم.

---

[1]- أحسن لبصير، الإدارة التربوية علم وفن. عين مليلة: دار الهدى، 2002، ص23.

[2]- عبد الغفار حنفي.سمية قرياقص، أساسيات الإدارة وبيئة الأعمال. الإسكندرية: مؤسسة شباب الجامعة، 2000، ص470.

[3]-Marcel lAflamme ,Op.Cit, p77.

[4]- عمرو غانم.علي الشرقاوي، تنظيم وإدارة الأعمال.بيروت:دار النهضة العربية،1981، ص ص132-133.

[5]- عبد العزيز صالح بن حبتور، الإدارة العامة المقارنة. الأردن: دار الثقافة، 2001، ص144.

ويعتمد هذا الاتجاه على افتراضات أساسها قابلية الفرد على تحديد المشكلة بدقة، وقابليته على حصر جميع البدائل الممكنة لمعالجة المشكلة المطروحة بعقلانية، إضافة إلى قابلية المقارنة بين البدائل المختلفة دون الاعتماد على آراء ومبادرات الأفراد الآخرين.[1]

وأكثر ما يعاب على هذه المدرسة هو تركيزها على الإدارة العليا وإهمالها للأفراد العاملين وانتهاج المركزية في الإدارة كمبدأ أساسي.

2- النظريات السلوكية(الإنسانية): نظرا لكون الإنسان يمتلك قدرات عقلية وخبرات محدودة في استقراء وتحليل البدائل المتاحة لمعالجة المشكلات، مما يحد من منطقية التصرف الإنساني إزاء هاته المشكلات، من هنا تبلورت المنطلقات السلوكية للنظر في مسألة اتخاذ القرار، وقد سمي هذا الاتجاه في المنظور الفكري باتجاه الرجل الإداري، الذي اعتمد على حقيقة القابلية المحددة للفرد في الوصول إلى القرار الأفضل والمرضي.[2]

وترتبط عملية اتخاذ القرار بالطبيعة القيادية للمدراء أين يتجه المدراء إلى تطبيق مناهج منظمة لحل المشاكل التي تعترضهم في عملهم، ويعتمد في ذلك على ثلاث أنماط إدارية تتمثل في:[3]

*** اتخاذ القرار بالخبرة والإحساس الشخصي: وفقاً لهذا النمط يلجأ المدير إلى الاعتماد على مستوى ذكائه وخبرته المهنية، وهنا تتسم عملية اتخاذ القرار بالسرعة، إلا أنه غالباً ما يصعب على المدير تبرير سبب اختياره لبديل دون آخر.**

*** اتخاذ القرار بالدراسة والتحليل: وذلك انطلاقاً من الحقائق في جمع المعلومات والبيانات اللازمة حول موضوع القرار، وتنظيم الأفكار والبحث عن الأسباب للوصول إلى النتائج، ومحاولة الربط بين الظواهر وتفسيرها، ليتم في الأخير تحديد البديل الأنسب بعد الموازنة فيما بين البدائل.**

*** اتخاذ القرار بمزيج من الإحساس والدراسة: أين يتم المزج بين مستوى الذكاء والخبرة لديه وبين القيام بدراسات من شأنها أن تدعم أفكاره ومستوى حدسه.**

II- 2-1-2- أنواع القرارات:

أولاً- القرارات حسب درجة أهميتها:

تنقسم القرارات وفق هذا التصنيف إلى قرارات مهمة وقرارات غير مهمة، ولتحديد أهمية القرار تستخدم المعايير التالية:[4]

---

[1]- محمد رسلان الجيوسي. جميلة جاد الله، مرجع سابق، ص 71.

[2]- خليل محمد حسن الشمام. خيضر كاظم محمود، مرجع سابق، ص 256.

[3]- أحسن لبصير، مرجع سابق، ص25.

[4]- خليل محمد حسن الشماع، مرجع سابق، ص258.

1- النتائج التي تترتب عن تحقيق الأهداف للمؤسسة بسبب اتخاذ القرار.

2- عدد الأفراد العاملين الذين يتأثرون بالقرار المتخذ في المؤسسة، حيث كلما زاد عددهم زادت أهمية القرار.

3- حجم الأموال المطلوب استثمارها بسبب القرار أو أثر الموارد المالية للمؤسسة عموماً.

4- الضغط الزمني المفروض على عملية اتخاذ القرار، إذ أن الإلحاح في اتخاذ القرار يكسبه أهمية أكبر وأسبقية أكثر قياساً بالقرار الذي يمكن التريث في اتخاذه.

5- القرارات المتكررة هي أكثر أهمية من القرارات الاستثنائية.

6- درجة المرونة في تغيير القرار المتخذ، حيث أن بعض القرارات المهمة هي الأكثر قابلية للتغيير.

ثانياً- القرارات التشغيلية والقرارات الإستراتيجية:

تعتبر هذه الأخيرة واحدة من أهم قواعد تصنيف القرار في المؤسسة، حيث تمثل القرارات الإستراتيجية العمق الزمني البعيد المدى لتحديد السياسة العامة أو العريضة للمؤسسة، أما القرارات التشغيلية أو التكتيكية فهي تجزئة القرارات الإستراتيجية إلى مراحل زمنية قصيرة الأمد كما تتسم بطبيعتها الروتينية.[1]

ثالثاً- القرارات المبرمجة والقرارات غير المبرمجة:

تتمثل القرارات المبرمجة في القرارات التي يتكرر حدوثها واتخاذها يومياً في المؤسسة، وهي قرارات تؤخذ بشكل روتيني وبصورة سريعة، بناءاً على الخبرة والمعرفة والتجربة السابقة.

وكذلك على مدى توفر المعلومات اللازمة، وهي لا تستدعي جهد في التفكير كتحديد راتب موظف جديد مثلاً، أما القرارات غير المبرمجة هي تلك القرارات التي تحصل في مدة زمنية غير متكررة أو في ظروف غير متشابهة وتتعلق بجوانب متعددة ومختلفة تتطلب الإهتمام والدراسة والتفكير والإبتكار، وتحتاج إلى وقت طويل لإتخاذها، وتمتاز القرارات غير المبرمجة بعدم التأكد من البيانات نسبياً وغالباً ما يتم اتخاذها في المستويات الإدارية العليا.[2]

رابعاً- من حيث شموليتها:

تنقسم القرارات من حيث شموليتها إلى قرارات فردية وقرارات جماعية، فالقرارات الفردية هي القرارات التي يتخذها المدير دون مشاركة أو مشاورة العاملين والمعنيين بالقرار، وهو ما يمثل أسلوب التعامل الإستبدادي في المؤسسة، أما القرارات الجماعية فهي تتمثل في مشاركة أو تفاعل آراء عدد معين من الأفراد العاملين في المؤسسة، وهو ما يعكس روح التعامل الديمقراطي في العمل الجماعي في المؤسسة.[3]

---

[1]- علي شريف، الإدارة المعاصرة، مرجع سابق، ص ص224-226.

[2]- محمد رسلان الجيوسي. جميلة جاد الله، مرجع سابق، ص ص73-74.

[3]- فايز الزغبي.محمد ابراهيم عبيدات، مرجع سابق، ص 95.

خامساً- من حيث طبيعتها:

وتنقسم القرارات وفقاً لهذا الأساس إلى قرارات تنظيمية وقرارات شخصية، فالقرارات التنظيمية هي مجموعة من القرارات التي يتخذها المسير في إطار وظيفته الرسمية التي يشغلها، وتمثل إنعكاساً للسياسة العامة للمؤسسة، وتجسيداً للطبيعة التنظيمية لها، من حيث التعليمات أو الأنظمة التي تعكس شخصية المسير، ويمكن تحويل صلاحية هذه القرارات إلى المستويات الإدارية الأخرى.

وأما القرارات الشخصية فهي القرارات التي تعكس شخصية المسير وميوله الذاتي وخبرته الإدارية في ميدان العمل ولا يمكن إسنادها للغير.[1]

سادساً- القرارات حسب درجة الوثوق من المعلومات التي تستند إليها:

وتنقسم القرارات حسب درجة الوثوق من المعلومات التي تستند إليها إلى ثلاثة أنواع :[2]

1- قرارات مؤكدة: في هذه الحالة يمتلك متخذ القرار المعلومات الكافي التي تمكنه التنبؤ بالنتائج المتوقعة لخياراته من بين البدائل الكثيرة، على الرغم من أن المستقبل ليس مضمون، ولكن بعض القرارات تقترب من حالة التأكد مثل دعوة الرئيس أحد مرؤوسيه للإجتماع به خلال الدوام الرسمي.

2- قرارات في حالة مخاطرة: تمتاز بمعرفة متخذ القرار باحتمال حدوث حالات طبيعية مختلفة، فإذا كان متخذ القرار يرغب في اختيار حالة من بين مجموعة إستراتيجيات لديه، فإنه يقوم بحساب القيمة المتوقعة لكل إستراتيجية، ويختار من بينها الإستراتيجية التي تحقق أعلى قيمة في حالة الربح أو أقل قيمة في حالة التكاليف.

3- قرارات في حالة اللاتأكد: أين تكون احتمالات النتائج المترتبة عن كل بديل غير محددة.

II- 2-2- دور مراحل اتخاذ القرار في تحقيق الأهداف:

II- 2-2-1- مراحل عملية اتخاذ القرار: وتمر عملية اتخاذ القرار بعدد من المراحل التي من شأنها أن تساهم بدرجة كبيرة في الوصول إلى الأهداف المرغوبة، وتتضح هذه المراحل في:

أولاً- مرحلة صنع القرار:

وتمر مرحلة صنع القرار بالمراحل الفرعية التالية:

1- تحديد المشكلة: يتوجب في هذه المرحلة تحديد مشكلة القرار بشكل واضح ومختصر، وتعتبر هذه الخطوة النقطة المحورية لخطوات اتخاذ القرار الأخرى، ويتم في هذه المرحلة تحديد المتغيرات الممكن التحكم فيها والمتغيرات التي لا يمكن التحكم فيها، وكذا تحديد القيود التي يجب مراعاتها عند حل مشكلة القرار.[1]

---

[1]- خليل محمد حسن الشماع. خيضر كاظم محمود، مرجع سابق، ص ص244-245.

[2]- محمد رسلان الجيوسي. جميلة جاد الله، مرجع سابق، ص ص74-75.

2- تحليل المشكلة: أين يتم جمع الحقائق والبيانات والمعلومات المرتبطة بالمسألة المطروحة، والتي تتطلب تدخل الجهاز الإداري فيها، وذلك لمعرفة الظروف المحيطة، فكما هو معروف لا توجد مشكلة إلا ولها مسبباتها، كما أنه يمكن استبعاد المعلومات غير المتصلة بالموضوع والمعلومات المظللة لذلك على متخذ القرار أن يطرح على نفسه مجموعة من التساؤلات عن نوعية المعلومات التي يحتاج إليها وعن مدى صحتها وارتباطها بالموضوع.[2]

ثانياً- مرحلة اتخاذ القرار وإصداره:

وتشمل مرحلة اتخاذ القرار وإصداره على الخطوات التالية:

1- تنمية الحلول البديلة: وتتمثل في وضع مجموعة من البدائل التي يمكن من خلالها تحقيق هدف واحد ولكن بصورة مختلفة وبشكل ظاهري، فبعد الإنتهاء من تحديد المشكلة وتحليلها يقوم متخذ القرار بوضع الحلول البديلة إلا أنه ليس من السهل وضع البدائل لأن ذلك يتطلب قرة كبيرة على التخيل وبالتالي فهي وسيلة لتدريب الخيال على التصور.[3]

2- تقييم البدائل: يتم خلال هذه المرحلة مقارنة البدائل فيما بينها وفق مقاييس ومعايير معينة تسمح للمسير الوصول إلى ما يحتاج إليه في تحديد مزايا كل من هذه البدائل وعيوبها، عن طريق التنبؤ بالمستقبل، وتتوقف عملية التقويم هاته على:[4]

* تحديد العوامل الإستراتيجية التي سيركز عليها الإهتمام عند القيام بعملية التنبؤ .

* التنبؤ بالنتائج المتوقعة لكل بديل.

3- تقييم أفضل بديل: يتم ذلك بالإعتماد على مجموعة من المعايير إلى جانب المهارات الإدارية والخبرات الشخصية وتتمثل هذه المعايير في:

* درجة المخاطرة: أي اختيار البديل الأقل خطرا والأكثر مردودية.

* الوفرة في الجهد: من خلال إختيار البديل الذي يتطلب أقل جهد مقابل نتائج أفضل.

* الموارد المتاحة: تتمثل خاصة في الموارد البشرية أي الأفراد المكلفين باتخاذ القرار وتنفيذه والذين يجب أن تكون لديهم مهارات وقدرات ومعارف وصلاحيات كافية ومناسبة لعملهم.

ثالثاً- مرحلة الرقابة:

---

[1]- منعم رمزي الموسوي، إتخاذ القرارات الإدارية-مدخل كمي-. عمان: دار اليازوري العلمية، 1998، ص 15.

[2]- بشير عباس العلاق، مرجع سابق، ص 94.

[3]- علي الشرقاوي، العملية الإدارية- وظائف المديرين- . الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة، 2002، ص140.

[4]- عبد المعطي عساف، مبادئ الإدارة- المفاهيم والإتجاهات الحديثة-. عمان: مكتب المحتسب، 1993، ص 230.

بعد الانتهاء من اختيار البديل وبدء التنفيذ يجب مراقبة سير العمل ومتابعته للتأكد من مدى اتفاقه مع ما يتطلبه الهدف وتصحيح الانحرافات بأسرع ما يمكن.

II- 2-2-2- شروط نجاح عملية اتخاذ القرار والعوامل المؤثرة فيها:

أولاً- شروط نجاح عملية اتخاذ القرار: لكي يكون القرار جيداً وسليماً هناك مجموعة من العناصر الواجب توفرها والتي تتمثل في:[1]

1- تحديد الأولويات للبدائل المختلفة من الأكثر أهمية إلى الأقل أهمية .

2- تحديد المشكلة بدقة وذلك مع توفير مهارات التحليل واكتشاف الفرص المرتبطة بحلها في الوقت المناسب.

3- اختيار الوقت المناسب ذلك أن عملية اتخاذ القرار تتطلب وقتاً كافياً لكي يتم تحديد المشكلة بالدقة المطلوبة وتحليلها.

4- الوعي من أجل تقدير ودراسة العوامل والظروف البيئية المحيطة قبل اتخاذ وإختيار القرار المناسب.

5- لابد من اقتناع كل أفراد المجموعة بسلامة القرار وقبوله من طرف الجميع.

6- التساؤل إذا ما كان القرار المراد اتخاذه هو الأكثر جدارة وصحة للوصول إلى النتائج المرغوبة.

7- لابد من متابعة القرار المتخذ.

ثانياً- العوامل المؤثرة في عملية اتخاذ القرار:

تعترض عملية اتخاذ القرار العديد من العوامل التي تحد من درجة رشدها وفاعليتها وتظم هذه العوامل على الجوانب الإنسانية، التنظيمية والبيئية والتي يمكن تلخيصها في:

1- العوامل الإنسانية: تختلف العوامل الإنسانية بإختلاف شخصية كل فرد ووضعيته في الهيكل التنظيمي وتكون في مجملها منظومة تؤثر على قرارات المسير:[2]

* شخصية المسير: وتشمل على عواطفه، مركزه الإجتماعي، نوع الأعمال التي سبق وأن قام بها وضعيته النفسية، اتجاهاته، عاداته وتقاليده...إلخ كلها عوامل تنعكس على سلوكه الوظيفي وقراراته.

* المساعدون والمستشارون: وذلك من خلال ما يقدمونه من أفكار ووجهات نظر واختلاف أساليب التفكير فيما بينهم وطرق عرضهم وتناولهم للمواضيع، مما يستوجب على المسير أن يدقق في إختيار مساعديه بالشكل الذي يشجع على المبادرة والإبداع.

* المرؤوسين: على المدير أن يسهم مرؤوسيه في اتخاذ القرارات حتى يشعروا بالراحة والطمأنينة في العمل وتحفيزهم على أدائه، باعتبارهم أفراد لديهم رغبات ودوافع يطمحون في تحقيقها ويمتلكون مهارات

---

[1] -George Terry. Stephen Franklin, Op.Cit,p133.

[2]- عبد المعطي عساف، مرجع سابق، ص ص234-235.

وخبرات تمكنهم من المساهمة بآرائهم وأفكارهم في حل المشاكل العالقة، وعلى المسير أن يميز بين هذه الأفكار أو البدائل لإختيار أفضلها، كما عليه مراعاة مدى تجاوب الأفراد مع القرارات المقترحة الصادرة عنه.

2- العوامل التنظيمية: نظرا لما يمتلكه المسير من مكانة في الهيكل التنظيمي فإنه تتحكم في سلوكاته مجموعة من القوانين التي تحدد مسؤولياته وواجباته في حدود السلطة الموكلة إليه، بالأخذ في الإعتبار مشاركة الأفراد في وضع القرارات وتكمن في:[1]

* مدى الأخذ بالأداء، الميزانية، الإعتمادات المالية المخصصة له، درجة تأثير السلطات العليا وقبولها للقرار.

* مدى امتلاك نظام معلومات فعال ومدى وضوح العلاقات الرسمية بين الأفراد والوحدات التنظيمية وكذا مدى وضوح الأهداف المسطرة.

* كما تلعب الإتصالات دورا كبيرا في التأثير على القرارات الإدارية، فكلما كان الإتصال فعالاً كانت القرارات دقيقة وسليمة، وكلما كان هناك تفاهم مشترك بين الرئيس والمرؤوسين، وكلما توفرت المعلومات اللازمة للقرار كلما تمكن المسير من وضع القرار.

3- العوامل البيئية: أول من تكلم عن مفهوم البيئة وتأثيرها على حياة الإنسان كان الكاتب الإنجليزي "توينبي" في كتابه "بحث في التاريخ" الذي ركز فيه عن دور البيئة في بناء الحضارات ونشوء العدل ورقي الإنسان.

وتمثل البيئة ضغوط خارجية على المسير تتمثل خاصة في المتغيرات السياسية، الإقتصادية الإجتماعية، الرأي العام، التكنولوجيا، المنافسة بالإضافة إلى تدخلات الدولة في النشاط الإقتصادي للمؤسسة وكذا العادات والتقاليد والديانات السائدة في المجتمع.[2]

II- 2-3- ماهية التحفيز وأهم نظرياته:

II- 2-3-1- ماهية و أهمية نظام الحوافز:

أولاً- ماهية التحفيز:

هناك مجموعة من التعاريف التي ساهمت في إزالة الغموض عن مفهوم التحفيز، هذه التعاريف وإن اختلفت فإنها تنصب في قالب واحد.

يعرف التحفيز على أنه: " العملية التي يتم بها توجيه السلوك نحو إشباع حاجات محددة وصولا إلى هدف ما".[1]

---

[1] – عبد العزيز صالح بن حبتور، مرجع سابق، ص 166.

[2] – المرجع السابق، ص 167.

كما عرف التحفيز بأنه كلمة عامة تستعمل للإشارة إلى مجموع الدوافع والرغبات والحاجات سواء كانت داخلية أو خارجية، التي تحرض الفرد على إحداث التفاعل ورد الفعل المناسب، فعندما نقول أن مدير حفز مرؤوسيه يعني أنه قام بأشياء يدركها هؤلاء وبأنها تلبي حاجاتهم ورغباتهم وتحثهم على التحرك بالطريقة المرغوبة.[2]

ولذلك يمكن تعريف التحفيز على أنه العمل على إثارة الدافع للعمل لدى الأفراد بالاعتماد على الحوافز المادية والمعنوية القادرة على إشباع حاجاتهم ورغباتهم المختلفة.

ثانياً- أهمية التحفيز:

تساهم عملية التحفيز في تحقيق نتائج ايجابية سواء على مستوى الأفراد أو على مستوى المؤسسة ككل وتكمن أهمية التحفيز في:

1- زيادة الكفاءة في الأداء: حيث يؤدي التحفيز الفعال إلى زيادة إنتاجية العاملين من ناحية كمية المنتج أو الخدمة ومستوى الجودة.

2- تخفيض الفاقد في العمل: يشجع التحفيز العاملين على الحرص على الاستغلال الأمثل للموارد وعدم تضييع الوقت والجهد وبالتالي التقليل من التكاليف.

3- إشباع حاجات العاملين: تتسم حاجات الأفراد بالتعدد والتنوع يصعب على الأفراد تلبيتها بأنفسهم، مما يدفع الإدارة إلى توفيرها لهم حتى لا تؤثر على نشاطهم.

4- الشعور بالعدالة: تؤدي الحوافز العادلة في المؤسسة إلى خلق الشعور بالعدالة والثقة في الإدارة.

5- رفع روح الولاء: إذا شعر العامل بالعدالة في تقديم الحوافز والإنصاف، انطلاقا من العدالة في التقييم فإنه سيزيد من ولائه للمؤسسة ويجذب العاملين إليها.

6- تنمية روح التعاون: يساهم التحفيز بدرجة كبيرة في تنمية روح التعاون والتكافل بين الأفراد بما يضمن تحقيق الأهداف المتكاملة الموكلة إليهم.

7- تحسين صورة المؤسسة أمام المجتمع: من الطبيعي جداً أن يؤدي الاهتمام بالعاملين والرغبة في تلبية حاجاتهم إلى تحسين صورتها أمام المجتمع وانجذاب العملاء إليها.

II- 2-3-2- نظريات التحفيز:

أولاً- نظرية الحاجات لماصلو:

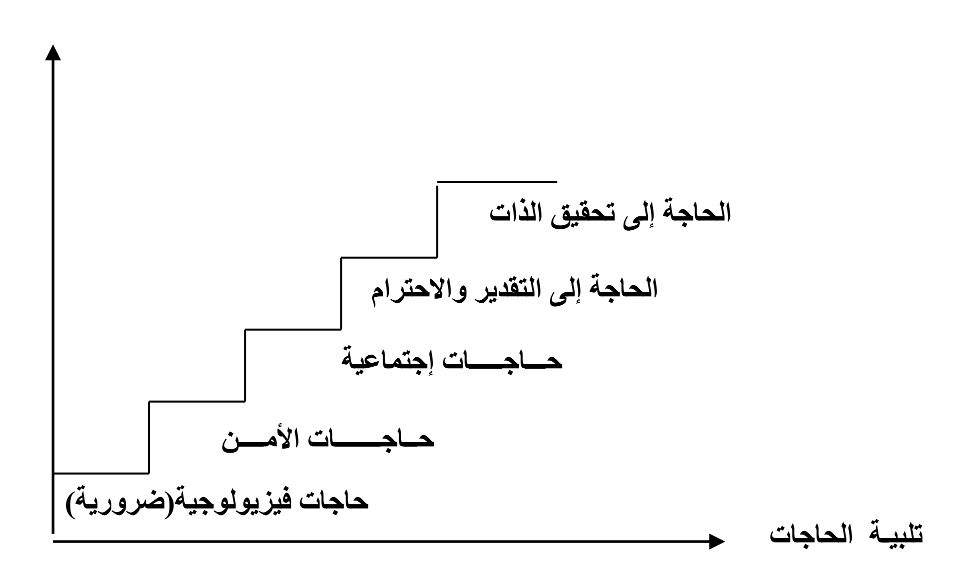
---

[1]- جمال الدين محمد المرسي، الإدارة الإستراتيجية للموارد البشرية المدخل لتحقيق ميزة تنافسية لمنظمة القرن 11. الإسكندرية: الدار الجامعية، 2003، ص 468.

[2] - H Koontz . O Donnell , **Managememt principes et méthodes de gestion**.paris:economica , 1981, p 463.

إن أحد النظريات المعروفة في مجال التحفيز تلك التي جاء بها عالم النفس ماصلو في حدود سنة 1943، والتي سماها بنظرية تحفيز الإنسان، حيث يفرق من خلالها الحاجات البشرية إلى خمسة أنواع كما هو موضح في الشكل المتدرج التالي:

شكل رقم (05): سلم الحاجات لماصلو.



Source: George . R.Terry .Stephen.G. Franclin, Op.Cit.p 362.

ويمكن توضيح ذلك على النحو التالي:[1]

1- الحاجات الفيزيولوجية: وهي الحاجات الضرورية للحياة كالتغذية، الماء، التهوية، الجنس النوم، ويرى ماصلو أنه إذا لم تلبى هذه الحاجات فإن الحاجات الأخرى لا تظهر.

2- حاجات الأمن: وتتمثل في الحاجات الضرورية لحماية الإنسان وسلامته من الأخطار المادية التي قد تعترضه كالحاجة إلى المأوى، والأخطار الاقتصادية كالخوف من فقدانه لعمله والسعي إلى ضمان دخل يتناسب وطبيعة نشاطه.

3- حاجات اجتماعية: إن الطبيعة الإنسانية للفرد تخلق لديه الحاجة للانتماء لجماعة العمل والتفاعل معهم لبناء علاقات معهم.

4- الحاجة للتقدير والاحترام: حسب ماصلو حالما يبدأ الأفراد في إشباع حاجاتهم للانتماء يتجهون إلى البحث عن التقدير والذي يريدون الحصول عليه من الآخرين، هذا النوع من الحاجات يشبع من خلال امتلاك السلطة والنفوذ و القانون والثقة بنفسه.

---

[1] -Ibid, pp 467-468.

5- الحاجة لتحقيق الذات :تقع هذه الحاجة في قمة الهرم وهي رغبة الأفراد في انجاز واستعمال كل طاقاتهم وإتمام أعمال معينة، وهنا يشعر الفرد أنه وصل إلى كل ما يطمح إليه، كما يشعر بحاجته لاعتراف الغير بانجازاته.

ثانياً- نظرية الحاجات لهارزبارغ:

ظهرت هذه النظرية في الخمسينات نتيجة الأبحاث التي قام بها هارزبارغ وسماها بنظرية العاملين.

قام هارزبارغ بدراسة ميدانية مكونة من203 مهندس ومحاسب في تسع مؤسسات مختلفة في أمريكا عام1959، حول طبيعة الرضا المهني والعوامل المقترحة للدافعية للعمل .[1]

حسب هارزبارغ إن للعامل مستويين من الحاجات مستوى أدنى ومستوى أعلى وأفضل طريقة لتحفيزه هو إشباع حاجات المستوى الأعلى، وقد قسم احتياجات الأفراد إلى قسمين.

فأما الصنف الأول فهو الحاجة إلى عوامل من الظروف الحسنة سماها عوامل اللياقة وتسمى أيضاً بالعوامل الوقائية، وهي ترتبط بمحيط العمل أو البيئة التي تؤدى فيها الوظيفة، تعمل على إبعاد الفرد عن حالة عدم الرضا ومن أمثلة ذلك الأجر، الحياة الشخصية، ظروف العمل، العلاقات التفاعلية مكانته في العمل، ضمان العمل، سلطة المؤسسة، نوع الرقابة ...الخ، وهذه العوامل لا تكفي لوحدها لإرضاء العامل وإنما يجب أن ترافقها عوامل التحفيز.

أماالصنف الثاني فيتكون من: الإنجاز،المسؤولية، الترقية، إعتراف الغير، التحسين الشخصي وكلما توفرت هذه العوامل كلما زاد رضا الفرد على وظيفته، وبالتالي حسب هارزبارغ فإن زيادة الشعور بالرضا يحدث عن طريق المؤثرات الداخلية.[2]

وقد وجهت إنتقادات لهذه النظرية تتعلق أساساً بالمنهجية المتبعة، حيث اعتمد في دراسته على عينات متشابهة غالبيتها من أرباب الوظائف التخصصية العالية، وكان سؤاله للعاملين حول أداؤهم واتجاهاتهم مما يضفي نوع من الذاتية في تقاريره،كما يعاب عليه أيضاً عدم مقدرة الفرد على تقييم أدائه بنفسه ولا يعربون عن مسؤولياتهم عن الأخطاء التي يرتكبونها، بل يرجعونها إلى عوامل أخرى فيما إذا أنجزت الأعمال كما يجب فإنهم يرجعون ذلك إلى قدراتهم .[3]

ثالثاً- نظرية التحفيز لماك كليلاند:

---

[1] -Pierre G. Bergeron ,Op.Cit,p192.

[2]- جمال الدين محمد المرسي، مرجع سابق ، ص 494.

[3]-عبد الرحمن العسيوي، مرجع سابق ، ص 45.

وقد بدأ ماك كليلاند بحوثه إنطلاقا من سنة 1949م، توصل من خلالها إلى نموذج للدافعية سمي بنموذج الاستثارة الانفعالية في كتابه الدافع للإنجاز، ويقصد بالدافعية الرغبة في الأداء الجيد والنجاح في وضعية تنافسية، وتطلب ذلك توفر عدد من الحاجات التي يتم تصنيفها إلى ثلاثة أنواع:

1- الحاجة للإكتمال: ويمتاز بهذه الصفة عن غيرهم الأفراد الذين لديهم حاجة للإنجاز، وتتوفر لديهم الرغبة في النجاح، بحيث يكونوا مستعدين لتحمل المسؤوليات وحل المشاكل ويميلون إلى وضع الأهداف الصعبة المنال، وكذلك حبهم للمخاطرة، كما يحبون أن يجهدوا أنفسهم أكثر لإنجاز مهامهم ويحبون أن يقيم عملهم.[1]

2- الحاجة للسلطة: وهم الأفراد الذين يسعون دائما لممارسة التأثير على الغير والرقابة الصارمة على الآخرين ورغبتهم في احتلال مناصب قيادية وحب الإقناع.

3- الحاجة للإنتماء: وهم الأشخاص الذين بحاجة إلى العلاقات الإنسانية والحفاظ على العلاقات الجيدة مع الآخرين ويشعرون بالفرح عندما يكونوا محبوبين من طرف الآخرين. [2]

II- 2-3-3- أنواع الحوافز: إن أهم التصنيفات التي تمس نظام الحوافز من حيث طبيعتها وشموليتها وفلسفتها تتمثل في:

أولاً- من حيث طبيعتها: تصنف الحوافز من حيث طبيعتها إلى مادية ومعنوية.

1- الحوافز المادية: تتمثل الحوافز المادية في كل شيء مادي يتم تقديمه للفرد كحافز على الإرتقاء بأدائه، وتنقسم الحوافز المادية بدورها إلى حوافز مادية مباشرة كتقديم علاوات ومكافآت إضافية للعامل، وحوافز مادية غير مباشرة تشمل على الخدمات الإجتماعية التي تقدم للعاملين كالسكن، المواصلات، التغذية، التعليم، الترفيه، الرياضة، الخدمات الطبية ...إلخ.

2- الحوافز المعنوية: وتتمثل في الحوافز التي تعنى بإشباع الحاجات المعنوية للأفراد وتنقسم إلى حوافز معنوية متعلقة بالعمل، كإلحاق العامل بالوظيفة التي تناسب قدراته ومهاراته وإعطاء فرص الترقية والمشاركة في التسيير، وحوافز معنوية أخرى متعلقة ببيئة العمل، كانسجام الفرد مع جماعات العمل وتوفير الظروف الجيدة للعمل وتحقيق الإشراف الفعال .[3]

ثانياً- من حيث شموليتها: من حيث شموليتها تنقسم الحوافز إلى فردية وجماعية.

1- الحوافز الفردية: تنطوي الحوافز الفردية على فرد معين أو عدد معين من الأفراد، ولا تشمل كافة العاملين لمكافأة العامل على تقدمه في الأداء وكونه الأفضل في الأداء مثل تقديم حافز لأفضل مدرس على

- Pierre.G Bergeron, Op.Cit, pp 194-195.[1]

[2]- فايز الزاغبي . محمد إبراهيم عبدات، مرجع سابق، ص 169.

[3]- أحمد سيد مصطفى، إدارة الموارد البشرية منظور القرن 11. الإسكندرية: الدار الجامعية، 2000، ص383.

مستوى الكلية أو أفضل خمس عاملين في المؤسسة، ويرى البعض أنه رغم إيجابيات الحوافز الفردية، إلا أنها ذات جوانب سلبية كفقدان التعاون بين العاملين وانعدام روح الفريق.[1]

2- الحوافز الجماعية: عادة ما تلجأ بعض المؤسسات إلى استخدام حوافز جماعية أين يتم تخصيص مبلغ معين لكل وحدة أو قسم ويتم تقسيمه بالتساوي على أعضاء الجماعة أو من خلال تقديم جائزة لأفضل وحدة أو أفضل كلية مثلا، وهذا ما يسمح بتحقيق التعاون والتنسيق داخلها ويعتبر هذا الأسلوب أفضل من استخدام الحوافز الفردية نظراً لصعوبة قياس أداء العامل منفردا وتأثر إنتاجيته بمساهمات وجهود زملائه.[2]

ثالثا- من حيث فلسفتها: يمكن تصنيف الحوافز وفقاً لهذا الأساس إلى: [3]

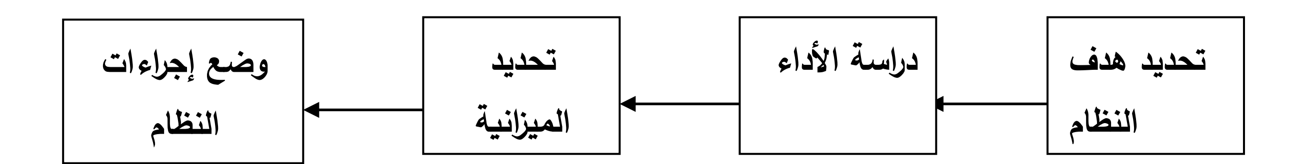
1- الحوافز الإيجابية: كثيراً ما يطلق عليها تسمية حوافز تخفيض القلق ذات التأثير الإيجابي على أداء الفرد.

2- حوافز سلبية: وتسمى أيضاً بحوافز التهديد وتكمن في استخدام أساليب التخويف عن الأداء غير المرضي كالخصم من الأجر وحرمان العامل من فرص الترقية.

II- 2-4- دور نظام الحوافز في تحقيق الأهداف:

II- 2-4- 1- مراحل تصميم نظام الحوافز: يتطلب تصميم نظام الحوافز المرور بالمراحل والخطوات الممثلة في الشكل التالي:

شكل رقم (06): مراحل تصميم نظام الحوافز.



المصدر: أحمد ماهر، مرجع سابق، ص256.

وفي ما يلي توضيح لمختلف مراحل تصميم نظام الحوافز:

1- تحديد هدف النظام: يعتمد تحديد هدف نظام الحوافز على معرفة الأهداف العامة والإستراتيجيات التي تتبناها المؤسسة، كما يجب معرفة كيف يمكن إستخدام الحافز في تنفيذ إستراتيجية المؤسسة.

[1]- فايز الزغبي.محمد إبراهيم عبيدات، مرجع سابق، ص 162.

[2] - أحمد ماهر، إدارة الموارد البشرية، مرجع سابق، ص 247.

[3]- جمال الدين محمد المرسي، مرجع سابق، ص 484.

2- دراسة الأداء: من خلال تحديد الأداء المطلوب وتوصيفه ووضع الطريقة المناسبة لقياس الأداء الفعلي ويتطلب ذلك التصميم الجيد للوظائف، على أن لا تتعدى كل وظيفة الحجم المطلوب من العمالة، ويرافق ذلك ضرورة توضيح إجراءات العمل وتوفير أساليب وظروف الأداء المناسبة.

3- تحديد ميزانية الحوافز: وتشمل على قسم للحوافز والمكافآت والعلاوات والرحلات والتكاليف الإدارية وتكاليف تصميم النظام وتعديله والإحتفاظ بسجلاته واجتماعاته وتكاليف التدريب بالإضافة إلى تكاليف الترويج التي تغطي النشرات والكتيبات ...إلخ، كما تنقسم الميزانية إلى ثابتة معروفة مسبقاً وأخرى مرنة تختلف حسب أرقام الأرباح والمبيعات والإنتاج.

4- وضع إجراءات النظام: حيث يتم ترجمة النظام إلى مجموعة من الإجراءات والخطوات ويتم تحديد دور كل رئيس في ملاحظة سلوك مرؤوسيه والمفاضلة بينهم بالإضافة إلى تقديم الإقتراحات الخاصة بأنظمة التحفيز.

II- 2-4- 2- أسباب فشل نظام الحوافز ومقومات نجاحه:

أولاً - أسباب فشل نظام الحوافز:

لقد أثار نظام الحوافز اهتمام العديد من الباحثين نتيجة إخفاقه في الكثير من الأحيان في التأثير على العاملين، ويمكن إرجاع أسباب فشله إلى:[1]

1- الإفراط في الإعتماد على التحفيز لا تبق بالضرورة الوصول إلى الكفاءة الفاعلية، كما لا يعتبر التحفيز بديلاً للتسيير الجيد، إلا أنه كثيراً ما يلقى الإهتمام على التحفيز في حالة حدوث فشل معين وإن كان هذا الفشل ناجم عن أسباب أخرى.

2- التركيز فقط على ما يمنح لأجله الحوافز وإهمال الجوانب الأخرى.

3- الأجر ليس الحافز الوحيد فكما أشار هارزبارغ، فإن المال يؤدي بالعامل إلى نوع من الهدوء المؤقت وسرعان ما يزول مفعوله، لذا يتوجب توفير حوافز معنوية إلى جانب المادية .

4- تمزق الحوافز العلاقات بين الأفراد نتيجة اتجاه كل فرد في التنظيم إلى تحقيق مصلحته الخاصة وبالتالي التقليل من فرص تشكيل فرق العمل.

---

[1]- جاري ديسلر، إدارة الموارد البشرية،(ترجمة: محمد سيد أحمد عبد المتعال). المملكة العربية السعودية: دار المريخ، السنة غير موجودة ، ص ص444-445.

5- قد يتسبب التحفيز في إعاقة الأداء نتيجة إيمان الأفراد أن زيادة إنتاجهم ستؤدي إلى زيادة دخلهم، وبالتالي التركيز على الوحدات المنتجة على حساب الجودة، كما قد يلجؤون إلى سلوكات لا أخلاقية لتحقيق المعايير الموضوعة، فكما أشار أحد الباحثين أن تحقيق التميز يسير في اتجاه والمكافأة تسير في اتجاه آخر.

6- التقليل من درجة استجابة الفرد نتيجة التركيز على الأهداف المكلفون بها وأي تغير يحصل قد يضعف من قدرتهم على تحقيقها، وهو ما يجعل الحافز يلعب دور وسيط بين حدوث التغير ودرجة استجابة الفرد.

ثانياً- مقومات نجاحه:

ويتطلب نجاح نظام الحوافز توفر الخصائص التالية:[1]

1- ربط الحوافز بإستراتيجية المؤسسة حيث أثبتت الدراسات أن أي إخفاق في استخدام نظام الحوافز سيؤدي حتما إلى فشل المؤسس في وصولها لأهدافها.

2- أن يتسم نظام الحوافز بالبساطة والوضوح مما يسهل على العاملين نصيبهم من الحوافز لقاء عملهم.

3- التحديد المفصل للسلوكات التي يتسم تحفيزها من خلال معطيات كمية.

4- أن تكون معايير التحفيز قابلة للتحقيق كما يجب أن تكون السلوكات والإنجازات قابلة للتحفيز.

5- يتطلب نظام الحوافز قابلية السلوكات للقياس، ويصاحب ذلك وجود نظام جيد للتحفيز.

6- ربط الحوافز بالأداء مما يخلق الشعور لدى الفرد أن ما يحصل عليه من عائد يتفق مع ما يبذله من جهد ويزيد لديه الرغبة في تحقيق المعايير الموضوعة.

7- يجب أن تتفاوت هذه الحوافز من مستوى إلى مستوى حسب طبيعة الوظيفة وحسب مقدار الأداء ثم إنجازه.

8- يجب أن يتسم نظام الحوافز بالعدالة بالنظر إلى المكافآت على أنها متعادلة مع الجهد المبذول وإقناع العامل بعدالته.

9- يجب أن تتناسب قيمة الحافز وطبيعة عمله ويجب أن يكون كفيل بتلبية حاجات الفرد وإن يفوق الأجر الذي كان يتقاضاه العامل.

---

[1]- أنظر:

- المرجع السابق، ص ص443-444.

- أحمد ماهر، إدارة الموارد البشرية، مرجع سابق، ص ص252-255.

10- يتوقف نظام الحوافز على مدى سيطرة العاملين على الأعمال المكلفون بها والموارد المتاحة إليهم، وكذا على مدى تكيفهم مع البيئة المحيطة.

11- يجب أن يتضمن نظام الحوافز على كل أنواع التميز في الأداء كالكمية، الجودة، تخفيض التكاليف، تخفيض حوادث العمل ،...إلخ.

12- ضرورة مشاركة العاملين في وضع نظام الحوافز لزيادة ثقتهم به.

13- يجب أن تكون الحوافز متنوعة بتنوع حاجات الأفراد ورغباتهم حتى تكون أكثر إرضاء وقبولاً.

14- الإعلان عن نظام الحوافز وتوضيح مجمل بنوده.

15- تدريب المدراء ورؤساء الأقسام على إجراءاته وكيفية تطبيقه.

إعتماد نظام دقيق وسليم لتسهيل أداء الأفراد دون تحيز حتى يتم حساب الحوافز بدقة وموضوعية.

16- يجب أن يشمل نظام الحوافز جميع العاملين في المنظمة.

ثالثاً- نظام التسيير بالأهداف كأسلوب للتحفيز:

يشير أحمد زكي بدوي إلى أن نظام التسيير بالأهداف يرتكز على ضرورة الإقتناع الشخصي بالعمل، وخلق الحوافز التي تدفع العامل إلى تنفيذ ذلك العمل بمستوى مقبول ومتطور من الكفاءة.[1]

لذلك تظهر أهمية التسيير بالأهداف في تحفيز العاملين من خلال:

1- وضع إطار خاص للمشاركة في الإدارة بناءاً على مبدأ الديمقراطية، حيث يتم إعلام المرؤوسين بالمشكلات المطروحة ومؤشرات الأداء ويشجعهم على تقديم اقتراحاتهم.

2- الرقابة الذاتية: ويقصد بها قيام الفرد شعورياً، أو شعور الفرد بتقييم أدائه وسلوكاته وتنبع هذه الرقابة من إيمانه بالله عز وجل مستشعراً رقابته.[2]

ويسمح نظام التسيير بالأهداف بتطبيق الرقابة الذاتية للعاملين حول إنجازاتهم وطاقاتهم وقدراتهم وبالتالي التعرف على نقاط القوة لديهم والعمل على تعزيزها ونقاط الضعف والقضاء عليها.

3- غرس الثقة بين أفراد التنظيم: تشجيع العمل بروح الفريق والتوجه بالعاملين لتحسين أنفسهم بأنفسهم، وخلق الثقة المتبادلة فيما بينهم وتشجيعهم أكثر على تحديد الأهداف المشتركة.

4- إشباع حاجات الاكتمال للعنصر البشري: حيث يرغب أغلبية الأفراد في الوصول إلى الأهداف المحددة بواسطة الجهود التي يبذلونها، ويميلون إلى تحمل مسؤولية الأهداف التي قاموا بتحديدها بأنفسهم والالتزام بإنجازها.[3]

---

[1]- عبد الرحمن العيسوي، الكفاءات الإدارية. الإسكندرية: الدار الجامعية، 1998، ص 14.

[2]- أحمد ماهر، الإدارة المبادئ والمهارات. الإسكندرية: الدار الجامعية،2004/2003، ص608.

[3] -George Terry.Stephen G.Franklin, Op.Cit.p 147.

وينطلق النظام العادل للحوافز من نتائج تقييم الأداء التي يتوجب على إدارة الموارد البشرية القيام بها بصورة شفافة تضمن رضا العاملين.

ويمكن للإدارة أن تتبنى نظام التسيير بالأهداف كأسلوب لتقييم أداء مرؤوسيها بإعتباره الأسلوب الأنجع لذلك فما أثر تطبيق نظام التسيير بالأهداف على تقييم أداء العاملين؟

إنطلقت أفكار هذا المبحث من دراسة طبيعة العلاقة القائمة بين نظم القرارات والحوافز ومنهج التسيير بالأهداف، وذلك بإبراز دور كل من مراحل عملية اتخاذ القرار ونظم الحوافز في تحقيق أهداف المؤسسة، وانتهى إلى أن نظام التسيير بالأهداف يقوم على أساس المشاركة التي تتيح المجال أمام فرص الإبداع والمبادأة في العمل، وبالتالي تشجيع الأفراد وتحفيزهم على العمل أكثر، كما أن توفير نظام التحفيز بدوره يشجع على المشاركة والإبداع، وهذه العلاقة العكسية تنصب في مجملها في تحقيق الأهداف، إلا أنه ولضمان الإلتزام الفعلي للعاملين بتحقيقها ينبغي وضع نظام لتقييم الأداء والمحاسبة على النتائج الفعلية التي يصل إليها كل منهم، وذلك تحقيقاً لمبدأ العدالة والمساواة.

II- 3- أثر نظام التسيير بالأهداف على تقييم الأداء.

يعتبر تقييم الأداء أحد أهم الوسائل المستخدمة في إدارة الموارد البشرية في المؤسسة، فهو المرآة التي تعكس نتيجة العمال التي يتولى المرؤوسون أدائها، ووسيلة للكشف عن مدى التقدم نحو تحقيق الأهداف المرسومة، وكذا الكشف عن الانحرافات ومحاولة تصحيحها أو التقليل من حدة تأثيرها.

ونظراً لتعدد الوسائل المستخدمة في تقييم الأداء فإننا سنسلط الضوء على نظام التسيير بالأهداف كأداة من أدوات التقييم، فما مدى تأثير هذا الأسلوب في عملية تقييم الأداء؟

II- 3-1- ماهية وأهمية تقييم الأداء:

يعتبر تقييم الأداء مدخلاً أساسياً يعتمد عليه الرؤساء في تقييم مدى مثابرة مرؤوسيهم وكدهم في العمل، كما يعتبر أيضا معيار أساسي لتحديد نظم الأجور والمكافآت للعاملين في مختلف المستويات التنظيمية للمؤسسة.

II- 3-1-1- تعريف تقييم الأداء: يمكن تمييز في هذا السياق بين أداء الأفراد في التنظيم وأداء الوحدات التنظيمية المختلفة وأداء المؤسسة ككل وذلك بالأخذ في الإعتبار العناصر التالية:[1]

1- يمثل كل مستوى من مستويات الأداء جزء من مستوى أعلى منه سواء كان فرداً أو وحدة تنظيمية.

2- إن أكثر الأسباب التي قد تبعد المؤسسة عن المثالية هو الاهتمام في أثناء قياس الأداء على الأجزاء، دون النظر في نقاط الإلتقاء بين مختلف الأجزاء، وهو ما يؤدي إلى تشتت الجهود وتعارض أهدافها ولو على المدى الطويل.

3- يساعد الإرتباط بين جميع أجزاء النظام على تكامل الأفكار والسياسات والنظم، وبالتالي الوصول إلى المثالية الكلية.

4- إن صفة التكاملية التي يجب توفرها في الأداء تهدف إلى إستعاب أوجه الإختلاف والتعارض بين أجزاء النظام ومحاولة التوفيق بينها لتحقيق التنسيق الإداري.

أولاً- تقييم الأداء الفردي:

هناك عدة تعاريف تتناول تقييم أداء الفرد في المؤسسة تتلخص في ما يلي:

يعرف نبيل الحسيني النجار تقييم الأداء فيقول:" إن عملية تقييم الأداء هي تحليل دقيق لما يؤديه العامل من واجبات وما يتحمله من مسؤوليات بالنسبة للوظيفة التي يشغلها، ثم يقيم هذا الأداء تقييما موضوعيا وفقاً لنظام واف يكفل تسجيل عمل كل فرد ووزنه بقياس موحد عادل ودقيق يكون في النهاية ممثلا للكفاية الحقيقية للعامل في فترة زمنية معينة، الأمر الذي يعاون الإدارة في اتخاذ القرار بشأن العامل والإشارة إلى مواضع القوة والضعف".[2]

كما عرف تقييم الأداء على أنه:" نشاط يقوم به كل مدير لكي يحدد من خلاله درجة كفاءة وفعالية مرؤوسيه في أداء العمل ".[3]

وعلى هذا يمكن تعريف تقييم الأداء على أنه ذلك النشاط الذي يهدف إلى التحليل والمقارنة بين ما يجب أن يؤديه العامل من واجبات وما حققه فعلا خلال ممارسته لوظيفته، في ضوء الخطة المرسومة

---

[1]- عبد العزيز جميل مخيمر وآخرون، قياس الأداء المؤسسي للأجهزة الحكومية. القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، ديسمبر 1999، ص12.

[2]- عايدة سيد خطاب، « أثر نظام إدارة الجودة الشاملة على تقييم أداء العاملين بالتطبيق على الهيئة التمريضية بالمستشفيات الخاصة » (مذكرة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه،جامعة القاهرة)، 2000، ص 41.

[3]- أحمد ماهر، الإدارة المبادئ والمهارات، مرجع سابق، ص 611.

للمؤسسة بالإعتماد على معايير موضوعية، وذلك بالأخذ في الإعتبار العوامل المؤثرة والظروف المحيطة بالأداء.

ثانياً- تقييم أداء الوحدات التنظيمية:

يعتمد تقييم الأداء للوحدات التنظيمية على مجموعة من المعايير مهما كان نوع الأداء تخطيطاً أم تنظيماً أم توجيهاً أم رقابة، وغالباً ما تلجأ إلى مقاييس فعالية المؤسسة لقياس الأداء فيها تتعلق خاصة بالفعالية الإقتصادية، السياسية الداخلية، السياسية الخارجية، الرقابية والفعالية البيئية، ويتم بذلك التنسيق بين مختلف الوحدات التنظيمية المتخصصة، وكذا بين جميع مكونات العمل الإداري لكل وحدة تنظيمية.[1]

ثالثاً- تقييم الأداء المؤسسي:

من أهم التعاريف التي تناولت موضوع الأداء المؤسسي ما يلي: [2]

يشير أكليس إلى الأداء المؤسسي بأنه: " إنعكاس لقدرة المؤسسة وقابليتها على تحقيق أهدافها".

ويعرفه رايت بأنه:" تلك النتائج المرغوبة التي تسعى إليها المؤسسة وتعمل على تحقيقها ".

أما دافت فيرى بأنها:" قدرة المؤسسة على تحقيق أهدافها من خلال إستخدام الموارد المتاحة بطريقة كفوءة وفعالة".

وعادة ما يقاس أداء المؤسسة بالنظر في العوامل التالية: [3]

1- مقارنة أداء المؤسسة بأدائها السابق .

2- مقارنة أداء المؤسسة بأداء المؤسسة التي تعمل معها في نفس القطاع.

3- مقارنة أداء المؤسسة بالأهداف الإجمالية للدولة في المجالات الإقتصادية والإجتماعية .

II- 3-1-2- أهمية تقييم الأداء: يشكل تقييم الأداء المعالجة الدورية والمنظمة لأداء الأفراد في المؤسسة بأسلوب يكشف عن نقاط القوة والضعف لديهم، والبحث عن مسبباتها والحصول على رؤية واضحة حول الحالة الصحية للعاملين والقيام بالتعديلات اللازمة، وتتلخص أهمية تقييم الأداء في:[4]

1- تنمية العلاقات بين العاملين: تساهم عملية تقييم الأداء في تشجيع العاملين وتنمية روح التفاعل والتعاون فيما بينهم، خاصة إذا كان نظام التقييم يقوم على الأساس الجماعي.

---

[1] -عبد العزيز جميل مخيمر وآخرون، قياس الأداء المؤسسي للأجهزة الحكومية، مرجع سابق، ص 10.

[2] -مزهودة عبد المليك،« الأداء من منظور الكفاءة والفعالية»، المؤتمر الدولي للأداء المتميز للمنظمات والحكومات، ورقلة، مارس 2005 ص162.

[3]- Mohamed Sadeg ,Op.Cit , p115.

[4]- جاري ديسلر، مرجع سابق، ص323.

2- الكشف عن نقاط القوة والضعف لدى العاملين: يتيح تقييم الأداء الفرصة أمام المدراء للكشف عن نقاط القوة لدى العاملين ومحاولة تعزيزها، ونقاط الضعف ومحاولة معالجتها أو التقليل من حدة تأثيرها.

3- رفع مستوى المسؤولية لدى العاملين: خاصة إذا ما اقتنع العاملين أن نتائج التقييم ستؤثر بشكل واضح على مستقبلهم الوظيفي سواء من خلال النقل أو الترقية.

4- العدالة: يسمح تقييم الأداء بتحقيق العدالة في المعاملة بين أفراد التنظيم سواء تعلق الأمر بالتحفيز الإيجابي أو السلبي، كما يخلق الشعور لديهم بأنه لا فرق فيما بينهم إلا في ما يبذلونه من مجهودات في العمل لتحقيق أهداف التنظيم، وليس على أساس الفروقات الشخصية .

5- المراجعة المستمرة لأنظمة العمل: تعتبر عملية تقييم الأداء كعملية منظمة تسمح بالمراجعة المستمرة والدورية لخطط وأنظمة العمل بما يتلاءم والمناهج الجديدة المتبعة في التسيير، وكذا الظروف المستجدة في العمل.

6- الإهتمام بالعنصر البشري: اعتبار أن الإنسان وما يملكه من أفكار ومعارف وقدرات ذهنية كعنصر أساسي ذو أهمية بالغة في تحقيق التنمية، كما أن معايير تقييم الأداء يمكنها أن تؤدي إلى زيادة حدة التنافس بين العاملين وبالتالي الكشف عن العلاقات الكامنة لديهم.

7- التركيز على التقييم: التركيز أثناء التقييم ليس فقط على مدى الاستغلال الأمثل للموارد، وإنما يكون التركيز بشكل أساسي على القيم بناءاً على معايير قادرة على إعطاء السياسات والمعلومات الضرورية التي تمكن كل فرد من أفراد التنظيم وكل قسم من أقسامه التعرف على ما يحققه ذلك الاتفاق من نتائج.

8- التركيز على الأداء المستقبلي للأفراد: كما يجب التركيز على المهارات السلوكية لديهم بما يتلاءم وتطبيق نظام التسيير بالأهداف.

9- القبول: يجب أن تلق معايير الأداء القبول والفهم من طرف العاملين بناءاً على المشاركة الفعلية في تحديدها، والاعتماد على المعلومات والأساليب الإحصائية والمحاسبة.

10- الكشف عن المهارات الكامنة لدى الأفراد: اكتشاف الفرد لمهاراته وقدراته الذاتية كالقدرة على الإبتكار وإدارة التغيير والمساهمة في إحداثه، والقدرة على التفاعل مع المواقف المختلفة التي يتعرضون لها، وهو ما يكسبه معارف عن نقاط القوة والضعف في أدائه ودفعه إلى التحسين المستمر.

11- توفير وسائل إتصال فعالة: يتطلب تقييم الأداء وسائل إتصال فعالة بين القائم بعملية التقييم والمرؤوسين، وهو ما يسهل عملية التقييم ويخلق استجابة أكثر للنظام.

II- 3-1-3- عناصر تقييم الأداء: أشار ألكسندر هملتون إلى تطور ثلاث عناصر لنظام تقييم الأداء في الولايات المتحدة الأمريكية تشمل على :[1]

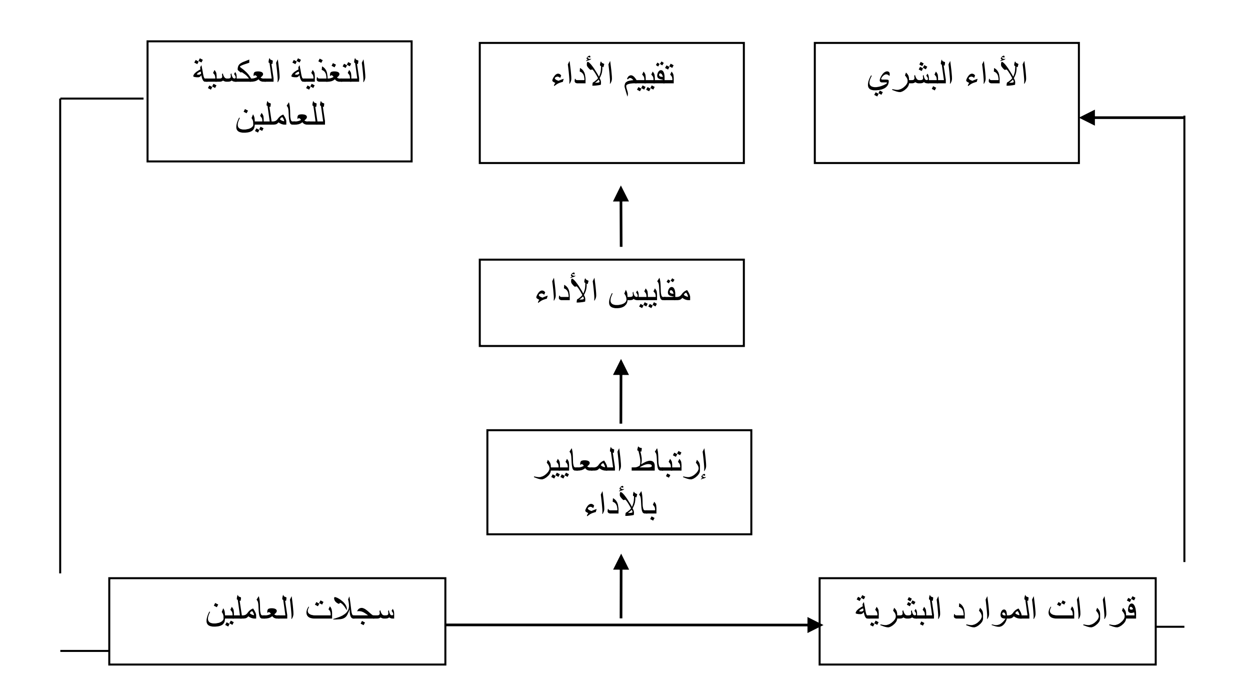
1- أنشطة الوظائف: والتي تحدد الصلاحيات والمسؤوليات التي ينبغي على صاحب الوظيفة تحملها.

2- أهداف الوظيفة: أين يتم تحديد الهدف من الوظيفة والنتائج المراد تحقيقها منها .

3- معايير الأداء: التي بناءاً عليها يتم قياس مدى تحقيق الأهداف المرتبطة بالوظيفة ومسؤولياتها وواجباتها.

وقد أوضح ويليام ويرذر العناصر الأساسية المكونة لتقييم الأداء من خلال الشكل التالي:

شكل رقم (07): العناصر الأساسية لتقييم أداء العاملين.



المصدر: عايدة سيد خطاب، مرجع سابق، ص 51.

II- 3-2- خصائص وخطوات تقييم الأداء:

تعتبر عملية تقييم الأداء أحد أهم العوامل المحددة لنجاح المؤسسة واستمرارها، حيث يؤثر على العاملين وكفاءتهم، بإعتباره يهدف إلى تحقيق الأهداف والمعايير الموضوعة وقاعدة للتطوير والتنمية في المستقبل، كما يمر في تطبيقه بعدد من الخطوات التي من شأنها أن تزيد من فعاليته.

[1] -عايدة سيد خطاب، مرجع سابق، ص51.

II- 3-2-1- خصائص نظام تقييم الأداء: هناك عدد من الخصائص الواجب توفرها في نظام التقييم تشمل بشكل أساسي على:[1]

1- التطوير: وذلك من خلال تشجيع العاملين وحثهم على التحسين المستمر للأداء، وتزويدهم بالمعلومات اللازمة والتغذية الراجعة عن نتائج أعمالهم.

2- الإمكانيات: يجب أن يشمل التقييم على جميع وظائف إدارة الموارد البشرية ويكون قادراً على توفير المكافآت وغيرها من الحوافز المادية والمعنوية المناسبة.

3- الإقتصاد: يجب أن يأخذ نظام التقييم في الإعتبار تكلفة الأداء حيز التنفيذ والتطوير والعمل على توزيعها بما يتناسب وبرنامج التقييم.

4- القدرة على الاعتماد عليه: تعد هذه الخاصية في غاية الأهمية، فعلى الإدارة أن تكون على قناعة تامة في تطبيقها لهذا النظام، بأن يكون نظام فعال وخال من التسرع والتوسط في التقييم.

5- السهولة: يجب أن يتسم نظام التقييم بالسهولة سواء من حيث مقابلات الأداء أو من حيث جمع المعلومات.

6- التطبيق: ويعني يجب أن لا ينطوي النظام على معايير غير موضوعية أو غير قابلة للتطبيق، وإنما يجب أن يتسم بالموضوعية والكفاءة في استخدامه.

7- القبول: إن الأساس الأول لنجاح أي نظام من أنظمة التسيير هو توفر عنصر القبول، ويقصد به مدى إستجابة الإدارة والعاملين لهذا النظام ومدى اقتناعهم بمصداقيته وصلاحيته وفائدته وعدم اعتباره مجرد إجراء شكلي يتوجب القيام به.

II- 3-2-2- خطوات تقييم الأداء: وتمر عملية تقييم الأداء بعدد من المراحل المتتابعة والمتكاملة تشكل في مجموعها جوهر عملية التقييم، وتتمثل هذه المراحل في:

أولاً- وضع معايير الأداء:

---

[1] - عايدة سيد خطاب. صلاح منصور عباس، (أثر نظام إدارة الجودة الشاملة على تقييم أداء العاملين بالتطبيق على الهيئة التمريضية بالمستشفيات الخاصة بالقاهرة)، في: عامر. سعيد يس، الإدارة وتحديات التغيير.القاهرة: مركز وايد سيرفس للإستشارات والتطوير الإداري،2001، ص ص 465-466.

تعتبر معايير الأداء عنصر أساسي في عملية التقييم، لأنها مصدر التمييز بين العمل المرضي والعمل غير المرضي ويشترط في هذه المعايير ما يلي:[1]

1- أن تكون هذه المعايير مفهومة ومقبولة، كما يجب أن تنطوي على أساليب تنفيذ الأنشطة، إلى جانب نتائج الأعمال التي يقومون بها.

2- إشراك العاملين في وضع معايير الأداء من أجل ضمان فهمها وقبولها من طرفهم، وكذا تشجيعهم على الإستجابة لنظام التقييم.

3- ضرورة الموازنة بين حاجة الفرد وحاجة الجماعة، أين يمكن التمييز بين أداء الفرد وأداء الجماعة.

4- أن تتناول المعايير العوامل التنظيمية للعاملين، التي من شأنها أن تؤثر في أداء الأفراد.

5- أن توضع المعايير بناءاً على الخطط الموضوعة لتحقيق الأهداف ولتوجيه الأفراد نحو العمل الأفضل.

6- وضع معايير مناسبة للأداء تتلاءم مع ظروف المؤسسة واحتياجاتها وإمكانياتها.

ثانياً- قياس الأداء الفعلي:

يجب أن تشمل عملية القياس في هذه المرحلة جميع مدخلات المؤسسة ومخرجاتها سواء من ناحية جهود ومهارات العاملين في أداء مهامهم، أو من حيث مدى استغلالهم للموارد المتاحة، حيث ترفع نتائج القياس في وقتها المناسب إلى إدارة الموارد البشرية في شكل تقارير واضحة ومرنة.[2]

ثالثاً- تقييم الأداء:

خلال هذه المرحلة وبعد الإطلاع على نتائج القياس يتم مقارنة النتائج المتحصل عليها بالنتائج التي كانت متوقعة، ويتولى كل مدير تصحيح الإنحرافات اللازمة والأخطاء الصادرة من إدارته بإعتباره المؤهل الأول والأقدر على ذلك.[3]

رابعاً- تصحيح وتقييم الأداء:

يكمن الهدف من تصحيح الأداء في جعله يتماشى ومقتضيات الخطة حيز التنفيذ، وتعتبر عملية التصحيح صعبة للغاية، خاصة مع وجود العنصر البشري كعامل أساسي في عملية التقييم، إذ من الصعب على العامل أن يعترف بخطئه وإن كان المتسبب المباشر فيه.

II- 3-3- طرق تقييم الأداء:

---

[1]- مصطفى محمود أبو بكر، مرجع سابق، ص ص434-436.

[2]- المرجع السابق، ص ص 436-437.

[3]- جاسم مجيد، دراسات في الإدارة العامة. الإسكندرية: مؤسسة شباب الجامعة، 2001، ص 218.

II- 3-3-1- الأساليب التقليدية: من الأساليب التقليدية لتقييم الأداء ما يلي:

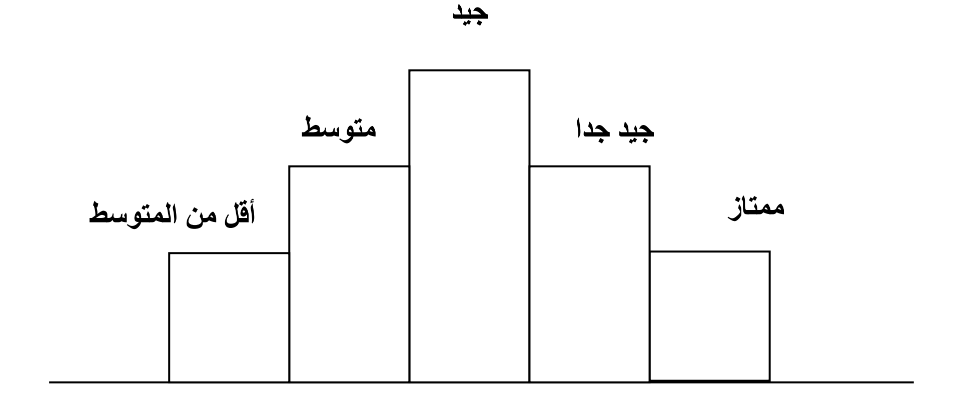
1- قائمة معايير لأداء: تعد هذه الطريقة من أكثر طرق التقييم انتشاراً، وأبسطها استخداماً، وأسهلها تصميماً، وتقوم هذه الطريقة على حصر عدد من السمات والخصائص المراد قياسها مثل الجودة الدقة الكفاءة المعرفة بالعمل، الرغبة في العمل والمبادأة ...إلخ، ويتم تحديد مدى توفر كل خاصية في المرؤوسين ليتم وضع الدرجة الملائمة أمام كل خاصية، ويعبر مجموع الدرجات عن مستوى تقييم أداء الفرد .[1]

2- ترتيب العاملين: وفقا لهذه الطريقة يقوم الرئيس بترتيب مرؤوسيه على أساس الأداء العام من الأعلى أداء إلى أدنى أداء دون اعتماد معايير محددة وهو ما يجعلها غير مجدية.[2]

3- المقارنة بين العاملين: تعتمد على تقييم كل فرد على حدا بمقارنة أدائه بأداء باقي المرؤوسين في شكل ثنائيات، ويتم تحديد الأفضل في كل منها، وهو ما يتيح المجال أمام ترتيب العاملين حسب مستوى أدائهم ووفقاً للمقارنات التي تم القيام بها.[3]

4- التوزيع الإجباري: قصد البعد عن التحيز في عملية التقييم يلجأ بعض المسيرين إلى توزيع تقديراتهم على أداء الأفراد وفقاً للتوزيع التكراري الطبيعي، كما هو موضح في الشكل الموالي، إلا أنه أكثر ما يعاب على هذه الطريقة أنها تحتاج إلى وجود عدد قليل من المرؤوسين.[4]

شكل رقم (08): تقييم الأداء وفقاً للتوزيع الإجباري



المصدر: صلاح الدين محمد عبد الباقي، مرجع سابق، ص 275.

---

[1]- جاري ديسلر، مرجع سابق، ص324.

[2]- أحمد سيد مصطفى، إدارة الموارد البشرية منظور القرن 21. الإسكندرية: الدار الجامعية، 2000، ص 366.

[3]- أحمد ماهر، إدارة الموارد البشرية، مرجع سابق، ص 298.

[4]- صلاح الدين محمد عبد الباقي، الجوانب العلمية والتطبيقية في إدارة الموارد البشرية بالمنظمات. الإسكندرية: الدار الجامعية، 2001 ، ص 275.

5- قائمة المراجعة: تتسم هذه الطريقة بنوع من السرية في معايير التقييم حيث يتم إعداد القوائم من طرف إدارة الموارد البشرية تتضمن على سلوكات المرؤوسين والخصائص الواجب توفرها فيهم.

تعمل إدارة الموارد البشرية على تحديد أهمية كل عنصر ومدى تأثيره في الأداء لكل وظيفة، ويتم وضع أمام كل صفة القيم الموازية لها تبعاً لأهميتها، وتبقى المعايير الحقيقية سرية حتى الرؤساء المباشرين ليس لديهم الحق في الإطلاع عليها، وذلك لمنع أي نوع من التحيز في التقييم.

II- 3-3-2- الأساليب الحديثة: على الرغم من أن الطرق التقليدية السابق ذكرها تقليدية في ظهورها إلا أنها لا تزال تستعمل حيث نجد أن العديد من المؤسسات اليوم تتبنى هذه الطرائق في التقييم، وقد ظهرت في الوقت الحاضر إتجاهات حديثة وفعالة للتقييم تتمثل خاصة في :[1]

1- التقييم الذاتي: من خلال إشراك العاملين والتزامهم بعملية التحسين المستمر .

2- التقييم السيكولوجي: ويرتكز على الدوافع والمزايا والصفات الشخصية والعواطف الإنسانية.

3- التسيير بالأهداف: تنطوي عملية التقييم في ظل نظام التسيير بالأهداف على تحديد الأهداف ومراجعة الأداء من خلال مشاركة جماعية تعاونية من جانب الرؤساء والمرؤوسين، ويكمن الهدف من مراجعة الأداء هو زيادة التركيز على الأهداف والنتائج ومحاولة حل المشاكل العالقة من خلال ممارسة تقييم مبني على النتائج يتصف بالثقة العالية والانفتاح والدعم والتطوير.

4- مراكز التقدير: وتقوم على أساس تعدد وتنوع مصادر وطرق التقييم وأيضاً القائمين على عملية التقييم.

II- 3-4- مشكلات تقييم الأداء وشروط نجاحه:

II- 3-4-1- مشكلات تقييم الأداء: يفشل نظام تقييم الأداء لأسباب تتعلق بالقائم على عملية التقييم أو لأسباب تتعلق بنظام التقييم ذاته.

أولاً- الأسباب المتعلقة بالقائم على عملية التقييم:

تكمن أهم المشكلات المتعلقة بالقائم بعملية التقييم في:[2]

1- الحكم الشخصي عن أداء الفرد وإعطاء تقديرات عامة عن الأداء.

2- التساهل أو التشدد المفرط في عملية التقييم.

3- الإتجاه نحو التوسط لأغلبية العاملين على الرغم من وجود إختلافات واضحة في مستويات أدائهم.

4- التحيز الشخصي لأسباب شخصية أو إجتماعية أو نفسية.

5- خطأ الحداثة والتأثر بتصرفات العامل وسلوكاته في الفترة الأخيرة وتجاهل الأداء الماضي.

---

[1]- عايدة سيد خطاب. صلاح منصور عباس، مرجع سابق، ص 465.

[2]- صلاح الدين محمد عبد الباقي، مرجع سابق، ص ص281-283.

6- اختلاف التقدير باختلاف الغرض من التقييم، فإذا كان الهدف من عملية التقييم مثلاً تحسين أداء العامل فإنه سيتشدد في تقديره لإلحاق العامل بدورات تدريبية.

7- عدم إهتمام الرؤساء بإعداد التقارير واعتماد التقييم الشكلي للأداء باعتباره واجب لابد منه لا أكثر.

ثانياً- الأسباب المتعلقة بنظام العمل:

ذكر جاري ديسلر أهم المشكلات التي تعيق تقييم الأداء والمتعلقة بنظام التقييم وتتمثل في:[1]

1- عدم تحديد الفترة الزمنية المناسبة للتقييم، حيث تختلف قدرات الفرد وطاقاته الفكرية والجسدية باختلاف الفترة الزمنية التي يمارس فيها أعماله وباختلاف الظروف التي يعمل في ظلها، حيث يختلف أداء الفرد بين الفترة الصباحية والمسائية، كما يمكن أن يختلف خلال فترات غير متباعدة من بعضها بصورة كبيرة وعدم تحديد الفترة المناسبة للتقييم قد تؤثر في فاعلية عملية التقييم.

2- التركيز على مدى الإلتزام باللوائح في عملية التقييم، فعادة ما يتسم تقييم الأداء باعتماده على المقاييس التقليدية المبنية على الإلتزام بالشكليات، إنطلاقاً من قياس مدى الإلتزام بالتعليمات واللوائح وتقييم العاملين بناءاً على صفاتهم وخصائصهم الذاتية والمجهودات التي يبذلونها أثناء عملهم دون الإهتمام بالنتائج المحققة .

3- ضعف الإتصال بين أطراف عملية التقييم، حيث يتطلب نظام التقييم التواصل الدائم بين المقيم ومرؤوسيه، كما يحتاج المرؤوسين إلى تغذية عكسية عن نتائج أدائهم حتى يتسنى لهم تحسينها في المستقبل، وكذا توقع الحوافز الناجمة عن هذا الأداء.

4- تعقد الإجراءات والنماذج المستخدمة في عملية التقييم خاصة أمام ضعف المهارات والخبرات المهنية، وعدم الإلمام بكيفية تطبيق هذه النماذج، وبالتالي صعوبة شرحها للمرؤوسين.

II- 3-4- 2- شروط فاعلية نظام التقييم: يتوقف نجاح نظام التسيير بالأهداف على عدد من العوامل أهمها:[2]

1- استخدام معايير موضوعية: يتوقف نجاح عملية تقييم الأداء على مدى استخدام معايير موضوعية في عملية التقييم، والتي تتعلق خاصة بنتائج الأداء وسلوكيات الأفراد والصفات الشخصية للعاملين.

2- وضوح المعايير: إلى جانب موضوعية معايير التقييم يجب أن تكون دقيقة ومحددة بوضوح وسهلة الفهم، سواء بالنسبة للقائمين بعملية التقييم أو بالنسبة للأفراد الخاضعين لها.

---

[1]- جاري ديسلر، مرجع سابق، ص 324.

[2]- فاتن أحمد أبو بكر، نظم الإدارة المفتوحة- ثورة الأعمال القادمة للقرن 21-. القاهرة: إيتراك، 2001، ص179.

3- الإنطلاق من دراسة طبيعة العمل: تنطلق معايير الأداء من طبيعة العمل والخصائص التي يجب أن تتوفر في شاغل الوظيفة وظروف العمل.

4- إختلاف معايير الأداء: ويعني ذلك يجب أن تأخذ معايير الأداء أوزاناً نسبيةً بناءاً على علاقتها بالأداء.

5- تعدد طرق التقييم: ليس بالضرورة على القائمين بعملية التقييم الإعتماد على طريقة واحدة للتقييم، وإنما يمكن استخدام عدة طرق تبعاً للوظائف والمستويات التنظيمية بما أن ذلك يساهم بشكل أكبر في تفعيل نظام التقييم.

6- وضع برامج تدريبية على طرق التقييم وذلك بغية تجنب أوجه التساهل والتشتت والتوسط والتحيز.

7- العلانية: ينبغي على الإدارة أن تعلم مرؤوسيها بنتائج التقييم مع الحفاظ على نوع من السرية في بعض من جوانبه.

8- أن يكون التقييم لغاية محددة: يجب أن تمارس عملية التقييم في ضوء أهداف محددة كوضع حوافز معينة.

وقد خلص البحث إلى أنه من أهم الأسباب والمشاكل الحقيقية التي تعترض عملية التقييم تنبع أساساً من فقدان عنصر المشاركة في وضع معايير التقييم، إلى جانب التناقض بين أهداف العاملين وأهداف المؤسسة، ويتطلب ذلك وضع إطار فعال للمشاركة في عملية التقييم حتى يتسنى للعاملين ممارسة التقييم الذاتي وتحقيق الرضا عنه، كما يتطلب أيضا ضرورة توفير وسائل الإتصال الفعالة مع ضمان تغذية راجعة مستمرة للتعرف على نتائج التقييم النهائية ومحاولة تصحيح الانحرافات.

خلاصــة الفصل الثانـي:

تطرق هذا الفصل إلى إبراز أهم الجوانب المتعلقة بنظام التسيير بالأهداف وعلاقته بنظم القرارات والحوافز وأثره على تقييم الأداء.

وقد تبين أن نظام التسيير بالأهداف يقوم على إشراك العمال في تسيير المؤسسة، وصنع قراراتها في اتجاه يصب إلى زرع الثقة في نفس العامل، وإشعاره بأهميته في تحقيق أهداف المؤسسة، وإنمائها مهما كان موقعه في الهيكل التنظيمي، كما يعتبر العاملين كشركاء ذوي قيمة وأهمية رفيعة في رسم رسالة المؤسسة وفي تحقيق أهدافها، ولا يتحقق ذلك إلا من خلال الإنطلاق من الأهداف الواقعية القابلة للقياس وذات الطابع المميز والمتسم بالتحدي، والقدرة على تسخير المصادر لتحقيق النتائج النهائية المحددة وتوجيه مواهب الآخرين لبلوغها.

وبذلك يمكن القول بأن نظام التسيير بالأهداف كفلسفة عامة، يعتمد في تطبيقه على دعامتين أساسيتين، أولهما الإيمان القوي بديمقراطية هذا المنهج من خلال ما يتيحه من مشاركة وتضامن وتعاون بين الرؤساء والمرؤوسين، وثانيهما ضرورة الإلتزام بمنهج تسييري قائم على أسس التخطيط الدقيق والرشيد والهدف الواضح.

وقد ظهر إستخدام الأهداف والمؤشرات كأسلوب أكثر ديناميكية لتقييم الأداء خاصة وأنه يعتمد على مقارنة الإنجازات المحققة مع المؤشرات والأهداف المحددة مسبقا، وهو كما يتضح من خلال التعاريف التي أوردها مختلف الباحثين يمثل الأسلوب الأكثر إستخداما، باعتباره يسمح للمسيرين بتحديد ما يطمحون في الوصول إليه وتوجيههم للتحلي بالموضوعية، فهل يتفق ذلك مع أنظمة التسيير المطبقة في المؤسسة العامة؟

III- الإطار العام لتفعيل نظام التسيير في المؤسسات العامة:

إذا كانت البرامج التقليدية للإصلاح الإداري لا تولي أي اهتمام لنتائج أداء المؤسسات العامة، فإن أهم ما يميز الإصلاحات المعتمدة في وقتنا الحاضر هو تركيزها على مؤشرات الاحتياطية والتنمية، وقياس مدى الاستخدام الأمثل للموارد في المؤسسات العامة، إلى جانب تركيزها على جودة الخدمات العامة، ومدى تأثيرها على سلوك المستهلك ومدى إتباعها وتوافقها مع حاجيات المواطنين، بالإضافة إلى قياس درجة كفاءة المؤسسات العامة في تسير البيانات والبرامج العامة وتنفيذها.

ولقد أصبح من المسلمات المطروحة اليوم أمام المؤسسات العامة والخاصة الإهتمام بالعنصر البشري الذي أصبح يشكل عنصراً فاعلاً في منظومة الإرتقاء بالأداء الإداري، وتحقيق الجودة في السلع والخدمات التي تقدمها تلك المؤسسات، وبضرورة تحويل العاملين من مجرد التعامل مع ردود الأفعال إلى أفراد لهم طموحاتهم وأفكارهم يشاركون بها في صنع الأفعال.

وعلى الرغم من أن نظام التسيير بالأهداف ليس بالأسلوب الوحيد الفعال في تسيير المؤسسات ومنها المؤسسات العامة، إلا أنه لقي رواجاً كبيراً وانتشر بصورة فائقة في هذه المؤسسات نظراً لما يملكه من خصائص تؤهله لأن يكون محل اهتمام حيث أصبحت جميع توجهات الإصلاح الإداري تركز على النتائج والمشاركة الفعلية والفعالة في عمليات الإصلاح، وهو ما ينادي به نظام التسيير بالأهداف.

III-1- حتمية التغيير في المؤسسة العامة:

تتجه المؤسسات العامة اليوم في إطار البحث عن التطوير الشامل في تسيرها إلى انتهاج سياسة التغيير المستمر، بالاعتماد على معايير موضوعية تنطوي على اختيار تقنيات المعلومات المناسبة في بناء قدراتها التنافسية، وتبني المدخل الاستراتيجي في تحديدها للأهداف المستقبلية والكشف عن الفرص والمخاطر وضبط سبل التعامل معها، والعمل على استثمار الطاقات الذهنية للمورد البشري الذي يعتبر سر نجاح التسيير العمومي الحديث، واعتماد الأمر عربة لضمان مستوى مقبول من المرونة في مواجهة التغيرات المستمرة، والاتجاه إلى العمل وفق معاير السوق، والبحث عن التميز وإرضاء العملاء.

فكل هذا يتطلب من عملية التسيير الوقوف وقفة تحد أمام كل ما من شأنه أن يعيق أشكال التطوير والتنمية الإدارية في القيم والسلوكات التنظيمية وأساليب العمل، وهو ما يدفع إلى إحداث تغييرات جذرية في الحضارة التنظيمية واستحداث النظم الإدارية، بما يتلاءم و المستجدات الحديثة والمتغيرات المحلية والدولية نحو مؤسسات ذات كفاءة وفعالية عالية، خاصة أمام وجود تعليمات وقوانين سياسية صارمة.

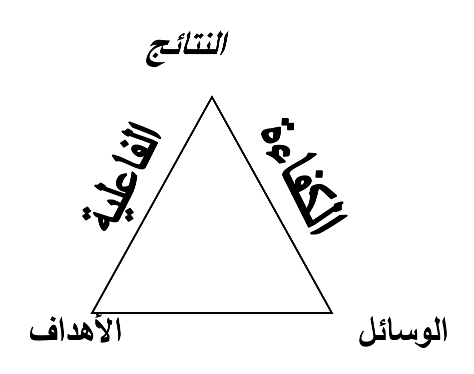
III-1- المشكلات الخاصة بالكفاءة والفاعلية في المؤسسات العامة:

تلعب الكفاءة الفاعلية دوراً أساسياً في دعم أداء وإنتاجية المؤسسات العامة، حيث تعبر الفاعلية عن مقارنة النتائج المتحصل عليها بالأهداف المنتظرة، وهي بذلك تركز على ضمان استمرارية الإنتاج وغزارته، إلى جانب تحقيق رضا العاملين والمستفيدين من خدمات المؤسسات العامة على أساس تحقيق المصلحة العامة، سواء بالنسبة للمنتجين أو المستهلكين، وبذلك يكون الانتقال من مفهوم الإدارة المادية إلى مفهوم الإدارة العضوية أو الإنسانية .

فيما تعبر الكفاءة عن مقارنة النتائج المتحصل عليها بالوسائل المستخدمة، وهنا تقوم على أساس زيادة المخرجات عن المدخلات في العملية الإنتاجية، ويعبر الفرق بينهما عن مدى القدرة على التوزيع العادل والمستمر للسلع والخدمات على المستهلكين.[1]

ويعبر الشكل التالي عن مثلث الأداء الذي يشمل على مفهومي الكفاءة والفاعلية.

الشكل رقم: (09) مثلث الأداء.



Source : Annie Bortolli , Op cit, p 80 .

III-1-1-1- مداخل قياس الفاعلية في المؤسسات العامة: ينطلق قياس الفاعلية في المؤسسات العامة من ثلاثة مداخل رئيسية تكمن في:

أولاً- مدخل الأهداف:

---

[1] - مولاي لخضر عبد الرزاق. حوتية عمر، " الاتجاهات الحديثة لتحقيق الأداء المتميز في المنظمات الحكومية " المؤتمرالعلمي الدولي حول الأداء المتميز للمنظمات الحكومية، جامعة ورقلة، الجزائر، 8 - 9 مارس 2005 ص 263.

لقد حدد كوروس (1976) سبعة أنواع من الأهداف لقياس الفاعلية في المؤسسة العامة تشمل على:[1]

1- مدى قدرة المؤسسات العامة على إشباع الحاجات المختلفة للأطراف الهامة بالنسبة إليها سواء كانوا عاملين أو عملاء خارجيين.

2- حجم المخرجات النهائية للمؤسسة العامة سواء كانت في شكل سلع أو خدمات.

3- الكفاءة في الحصول على الخدمات.

4- استخدام الأمثل لمواد المؤسسة واستغلالها في أداء الخدمات العامة.

5- جدوى العائد على الأموال المستثمرة في المؤسسة العامة.

6- مدى توافق العمل مع القوانين واللوائح والموازنات.

7- مدى توافق السلوك الرشيد لدى العاملين.

ثانياً- مدخل الموارد:

إن الخاصية الأساسية التي تتسم بها طبيعة أهداف المؤسسات العامة، وخاصة فيما يتعلق بصعوبة قياس فاعليتها خلقت الحاجة إلى ضرورة البحث عن مدخل آخر للبحث عن الفاعلية والقدرة على قياسها، وهو مدخل الموارد والذي يعتمد على المتغيرات التالية:[2]

1- مدى مقدرة المؤسسات العامة على استغلال المورد البشري المتميز والحفاظ عليه.

2- مدى كفاءة المؤسسة العامة في جلب الموارد المادية المختلفة.

3- مدى مقدرة المؤسسات العامة على الاستجابة للحاجات المتجددة لجمهور المستهلكين وخلق حاجات أخرى لهم.

ثالثاً- مدخل النظم:

يشترط مدجل النظم أنه على المؤسسة العامة أن تسعى إلى تطوير وسائلها بما يمكنها من التكيف مع متطلبات البيئة ومواجهة تأثيراتها المختلفة، كما تنطلق فاعلية المؤسسة العامة من مدى تحقيق الحد الأعلى من مكونات النظام والمتمثلة في المدخلات والعمليات والمخرجات والأداء، ومحاولة الحفاظ عليها، ويمثل الشكل المرافق المؤسسة العامة كنظام متكامل.

---

[1] - عبد الحميد مصطفي أبو ناعم، مرجع سابق، ص ص 12-121 .

[2] - المرجع السابق ، ص ص 121.

الشكل رقم: (10) المؤسسة العامة كنظام متكامل .

البيئة المحيطة

المدخلات:	العمليات:	المخرجات :
-تشريعات ونظم حاكمة ومؤثرة. -سياسات وتوجيهات عامة. -نظام اقتصادي عام. -نظام إداري عام. -معايير تقييم. -قيم وأهداف سياسية واجتماعية. -مصادر تمويل. -أفراد وتنظيمات مهنية ونقابية. -إمكانيات وموارد مادية متاحة محلية أو واردة من خارج الدولة. -سوق محلي.	-تحديد الأهداف. -رسم السياسات ووضع البرامج -تحديد المعايير والأنماط للأداء والتقييم. -التنظيم و تشكيل الهياكل والعلاقات -جلب المواد على اختلاف أنواعها. -توجيه وتخصيص المواد للاستخدامات المختلفة. -طرح الناتج وتسويقه محليا وخارجيا. - التجديد والابتكار والتحسين. -التوسع والنمو.	-إنتاج سلعي (كم، قيمة وجودة). -إنتاج خدمي (كم، قيمة وجودة). -معدل النمو. -مستوى كفاءة وإنتاجية. -عائد مالي . -عائد اقتصادي . -عائد اجتماعي . -قدرة على التكيف مع المتغيرات.

المصدر : علي السلمي، إدارة القطاع العام المصدري، دار غريب، القاهرة، 1991، ص 120 .

III-1-1-2- أسباب انخفاض مستوى الإنتاجية في المؤسسات العامة:

يمكن إرجاع مسببات ظاهرة انخفاض الإنتاجية في المؤسسات العامة إلى الجوانب التالية:

أولاً- المعوقات الإدارية:

تواجه المؤسسات العامة العديد من المعوقات الإدارية التي تتسبب بشكل مباشر أو غير مباشر في انخفاض إنتاجيتها منها:[1]

[1] - صادق المجذوب، مرجع سابق ، ص ص 465 - 466.

1- تعثر دور السلطة التقريرية في المؤسسة العامة: فعادة ما ينقل أعضاء مجلس الإدارة باعتبارهم موظفين عموميين أنماط عملهم إلى المؤسسة العامة، إلى جانب التأخر في إعداد الموازنة السنوية، نتيجة عدم مبادرة مجلس الإدارة بتفويض جزء من سلطاته وصلاحياته للمدير العام للمؤسسة العامة وهو ما يؤدي إلى تأخير خططها المستقبلية.

2- عجز السلطة التنفيذية في المؤسسة العامة: يرجع ذلك بشكل أساسي إلى الاختيار غير الموفق لمدراء المؤسسات الذين يجب أن يتميزوا بالقدرة الكبيرة على تحضير الدراسات وتهيئة القارات المناسبة وتوفير المعلومات اللازمة للسلطة التقريرية وإعداد الموازنات السنوية وقطع حساباتها .

3- تدخل السياسيين في أمور المؤسسة العامة: يعتبر تدخل السياسيين في أمور المؤسسة العامة أحد الأسباب الرئيسية في فشل نظام السير فيها، خاصة فيما يتعلق بتعيين أعضاء مجلس الإدارة أو المدراء العاملين أو الموظفين الآخرين وبالتالي التأثير في مستوى إنتاجية المؤسسة.

إلى جانب هذه المعوقات هناك أسباب أخرى منها ما يتعلق بعدم وضوح فلسفة الإدارة العامة ومفهوم المؤسسة العامة، ومنها ما يتعلق بالأنماط السلوكية للعاملين في المؤسسات العامة.

ثانياً- المعوقات التنظيمية:

وتشمل المعوقات التنظيمية المسببة لإنخفاض الإنتاجية في المؤسسات العامة على:[1]

1- عدم وضوح الأهداف في المؤسسة العامة .

2- عدم وجود معايير فعالة لتقييم الأداء التي تعكس قدراتها وكفاءاتها الحقيقية في استخدام الموارد المتوفرة في تحقيق الأهداف المطلوبة.

3- المركزية المفرطة في إدارة العمل والتي تؤدي إلى تعقيد إجراءات العمل، مما يؤدي ببعض الرؤساء إلى خلق وظائف جديدة وتعيين أفراد جدد دون الحاجة إليهم، وهو ما يضعف بدوره العلاقة بين العمل والوقت اللازم لانجازه.

4- سيطرة الروتين على نشاط المؤسسة العامة وتعقد الإجراءات التي تعمل بها.

5- انحصار الرقابة في المتابعة الشخصية.

ثالثاً- ضعف كفاءة وفعالية النفقات العامة: يتضح ضعف كفاءة وفعالية النفقات العامة من خلال:[2]

1- عدم كفاية الرواتب والأجور في المؤسسة العامة لجذب العناصر الكفوءة فغالباً ما يميل الأفراد إلى الأجور المرتفعة، مما يدفعهم إلى النزوح نحو المؤسسات الخاصة على حساب نظيراتها العامة، وبالتالي حرمان هذه الأخيرة من الكفاءات المتخصصة.

---

[1] - عبد العزيز جميل مخيمر وآخرون، قياس الأداء المؤسسي للأجهزة الحكومية، مرجع سابق، ص ص 81-82 .

[2] - صادق المجذوب، مرجع سابق، ص 466.

2- عدم قدرة الموارد الذاتية للمؤسسات العامة على تغطية نفقاتها: حيث تعتمد المؤسسات العامة ذات الطابع الخدماتي على دعم الدولة في توازن موازنتها المرصودة سنوياً في الموازنة العامة، فيما تعتمد المؤسسات العامة الاقتصادية أو ذات الطابع الاستثماري على إيراداتها الخاصة لمواجهة نفقاتها، وفي حال عجزها تلجأ إلى الدولة للقيام بأعمال الصيانة كلما تطلب الأمر ذلك.

3- تقادم الأنظمة واللوائح: على الرغم من اتجاه بعض الأنظمة والقوانين إلى التلاشي وفقدانها لصلاحياتها وعدم ملاءمتها لمتطلبات العصر، إلا أنه كثيراً ما نجد أن البعض من هذه اللوائح لا يزال يستخدم على الرغم من قدمها.

ونظراً لما لهذه الأنظمة واللوائح من أهمية في تسيير العمل في المؤسسات العامة، فإنه من الضروري إعادة النظر فيها وتحديثها ومراجعتها دورياً، حتى تتلاءم والمتغيرات المستجدة وكذا مع الظروف التي تعمل في ظلها المؤسسة العامة، وحتى لا تقف حجر عثرة أمام تحسين إنتاجيتها.[1]

III-1-2- تداعيات التغيير في المؤسسة العامة:

إذا كان مصطلح التغيير يعني تحويل المؤسسة من حالة معينة إلى حالة مستقبلية أفضل منها فانه بذلك يساهم في القضاء على بعض الظواهر المرضية التي تعاني منها المؤسسات العامة إلى جانب تحقيق الأهداف المتعلقة بتطويرها.

III-1-2-1- مظاهر البيروقراطية والفساد الإداري في المؤسسة العامة:

أولاً- دكتاتورية البيروقراطية:

إن ما خلفه النظام البيروقراطي من سلبيات على سلوك القادة في المؤسسات العامة حال دون تحقيقها للرشد الإداري، على عكس ما جاء به ماكس فيبر، الذي اعتبر أن النظام البيروقراطي مبني على أساس الاتصال الفعال والثقة المتبادلة بين أطراف التنظيم، ولعل أبرز مظاهر هذا السلوك في المؤسسات العامة ما يلي:[2]

1- انتشار المركزية البيروقراطية التي تؤدي بالقادة إلى التفكير في عزل أنفسهم عن التابعين لهم.

2- الإفراط في الالتزام بالإجراءات واللوائح.

3- تركز السلطة في المركز التنظيمي مما يجعله المصدر الوحيد للسلطة.

4- إحجام القادة عن مراعاة أهداف المرؤوسين والعملاء في المؤسسة، الأمر الذي يؤدي إلى إهمال الأهداف الفردية في ظل البحث عن الرشد الإداري.

---

[1] - مولاي لخضر عبد الرزاق. حوتية عمر، مرجع سابق، ص 263.

[2] - سعيد محمد المصري، مرجع سابق، ص 100.

5- الاتجاه إلى مواجهة التغيير ومقاومته ومحاولة تجنب التغيرات المؤثرة في المؤسسة وتفاديها وعدم التكيف معها، مما يعيق فرص الإبداع والابتكار والمبادأة أمام العاملين في المؤسسة العامة .

إن السعي إلى إحداث أي تغيير في المؤسسات العامة لا يتم بصورة فعالة ما لم يحدث تغيير جذري وفعلي في الجهاز الإداري الذي يتولاه، خاصة إذا كان يطغى عليه الطابع البيروقراطي، كما أنه ليس بالأمر السهل تغيير السلوك البيروقراطي، لأن ذلك بطبيعة الحال يعتمد على ضمان استمرار القيادات في العمل وفقاً للنظام السائد، بالإضافة إلى عدم الرغبة في وضع برامج تدريبية لتجنب أي محاولة للإبداع والتغيير غير مرغوب فيها.[1]

ثانياً- الفساد الإداري:

إن من أهم مظاهر الفساد الإداري التي انتشرت في المؤسسات العامة اليوم هو ظهور ظاهرة الرشوة والاختلاس واستغلال الوظيفة العامة واستنزاف المال العام والمحسوبية والتمييز في المعاملات بين طالبي الخدمة، وتنطوي مؤشرات الفساد الإداري على العوامل التالية:[2]

1- ندرة الخدمات والموارد التي تدعي المؤسسات العامة توفيرها للمواطنين.

2- القصور في أنظمة الرقابة وصوريتها.

3- تدني مستوى الأجور الحقيقية للوظيف العمومي.

4- ضعف رقابة المؤسسات الديمقراطية والشعبية والتردد في معالجة مشاكل الفساد ومواجهتها.

5- تعقد إجراءات وأنظمة العمل في المؤسسات العامة .

III-1-2-2- أهداف ومحددات إستراتيجية تطوير المؤسسات العامة:

تنطلق عملية التغيير والتطوير في المؤسسات العامة من الأهداف التي وضعت لأجلها، والتي تتطلب بدورها الإلتزام ببعض الشروط المحددة لها.

أولاً- أهداف تطوير المؤسسات العامة:

تتمثل أهداف تطوير المؤسسات العامة في ما يلي:[3]

1- محاولة التقليل من أثر الملكية في توجيه المؤسسات العامة أو محوه تماماً.

---

[1] - فيصل فخري مرار، الإدارة بالأهداف و النتائج. القاهرة: المنظمة العربية للعلوم الإدارية، 1981، ص ص 83-84 .

[2] - أحمد صقر عاشور، إصلاح الإدارة الحكومية-أفاق الإستراتيجية للإصلاح الإداري والتنمية الإدارية العربية في مواجهة التحديات العالمية- .القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 1995، ص ص 12-13 .

[3] - علي السلمي، إدارة القطاع العام المصري، مرجع سابق ، ص 118.

2- التقليل من حدة القيود والمعوقات الموضوعية التي تعاني منها أنظمة التسيير في المؤسسات العامة، والتي تحول دون بلوغها أهدافها وتحقيقها للكفاءة والفاعلية.

3- توفير الظروف المناسبة لعملية التسيير في المؤسسات العامة وتمكينها من تحقيق إنجازات حقيقية إنطلاقاً من الموارد المتاحة لذلك.

4- إعادة النظر في أساليب تسيير المؤسسات العامة وتعديلها بالطريقة التي تمكنها من مواجهة المشكلات التي تعترضها دون اللجوء إلى جهات أخرى خارجية.

5- العمل على تحديد معايير موضوعية يتم بناءاً عليها تحديد مدى كفاءة عملية التسيير المعتمدة في المؤسسات العامة، وكذا تقييم الانجازات المحققة وفتح المجال أمام القوى الطبيعية الفاعلة نحو توجيه عملية التسيير والمشاركة في تقييم أنشطة المؤسسة.

ثانياً- محددات إستراتيجية التطوير في المؤسسات العامة:

تعتمد إستراتيجية التغيير والتطوير في المؤسسات العامة على الاستيفاء ببعض الشروط والمحددات التي منها تتضح الرؤيا الحقيقية لعملية التطوير، وتنطلق منها عملية الإصلاح في المؤسسة العامة، وإعطائها مكانة تمكنها من منافسة المؤسسات الخاصة وتكمن هذه المحددات في:[1]

1- إن تتجه إستراتيجية التطوير والإصلاح إلى إحداث تغييرات ايجابية ومتصاعدة تمس مختلف عناصر نظام المؤسسة العامة والبنية المحيطة بها، وبالتالي تحسين النتائج المترتبة عنه كمّاً ونوعاً.

2- التخطيط لعملية التغيير لقياس درجة التطوير الكلي والنوعي في العناصر المستهدفة من عملية التغيير وتقييم ومتابعة عملية التغيير، ومحاولة السيطرة عليها لتجنب الوقوع في أثار جانبية غير مرغوبة.

3- أن يكون التغيير عملية شاملة لكافة عناصر النظام ومكوناته ذات التأثير المباشر أو غير المباشر على نشاطه، وإختيار المعدلات والأوقات المناسبة لعملية التغيير بغية الوصول إلى الهدف المراد منه ولضمان تحقيق نتائج إيجابية.

4- العمل على توفير الوسائل اللازمة لعملية التغيير والعوامل المساعدة على تشريعه في ضوء الخطة المتبعة.

ويرى الخبير الأمريكي ليبنز أن التغيير ليس بالعملية السهلة ولابد من وجود مقاومة له، إلا أنه من الضروري التغيير نحو الأحسن باعتباره عملية عالمية يتم اللجوء إليه بهدوء وروية، ويضيف ليبنز أنه

---

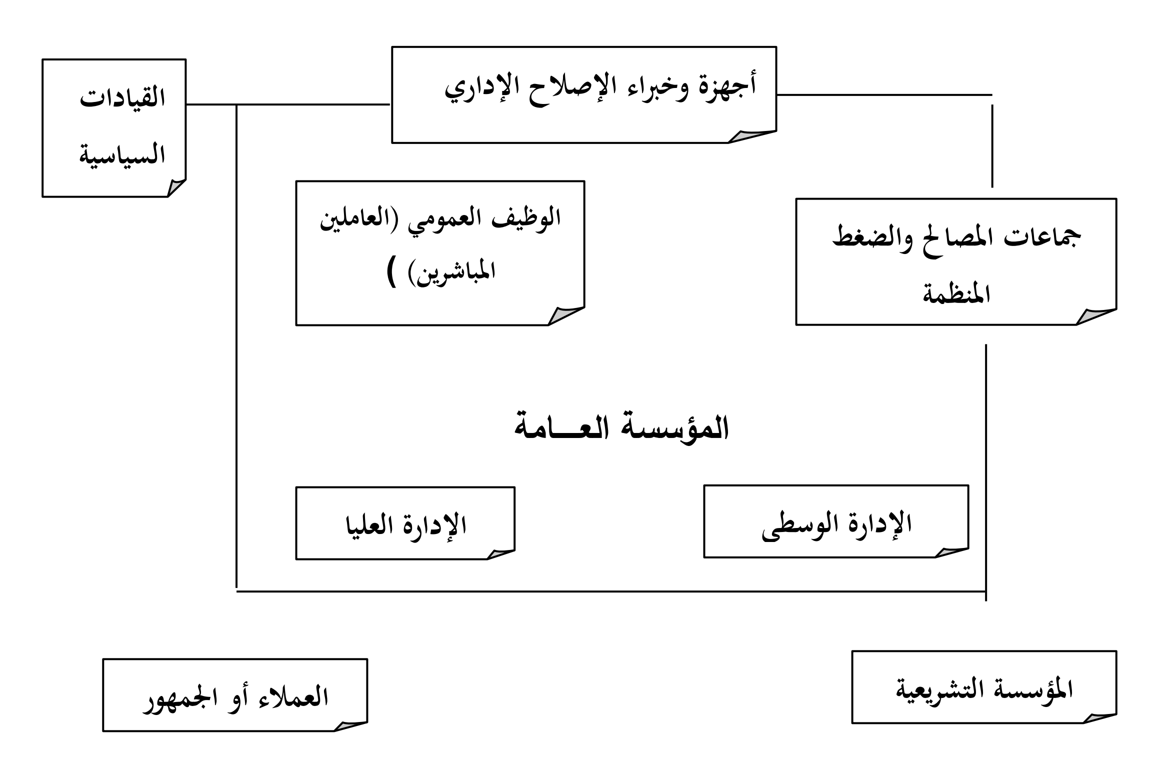
[1] - المرجع السابق، ص 119.

يشترط في عملية التغيير أن تكون متواصلة ومستمرة، كما أكد على أهمية التغيير والتطوير في المؤسسات العامة، باعتباره وسيلة لبناء المستقبل يسمح بدخول القرن الحادي والعشرين بكل ثقة.[1]

III-1-3- الأطراف الفاعلة في عملية التغيير في المؤسسات العامة:

تختلف أهمية الأطراف الفاعلة في عملية التغيير من حيث درجة مساهمة كل منهم في عملية التغيير والتطوير، باختلاف درجة تأثيره وتأثره بعملية التغيير، وكذا باختلاف الأدوار التي يمارسها كل منهم والتي تؤثر بشكل مباشر أو غير مباشر على نشاط المؤسسة.[2]

شكل رقم: (11) يوضح الأطراف الفاعلة في عملية التغيير



Source : annie bertolli , op.cit, p 272.

III-1-3-1- الأطراف الداخلية: وتتكون المؤسسة العامة من الإدارة العليا والإدارة الوسطى والعاملين المباشرين.

أولاً- المؤسسة العامة:

تعتبر المؤسسة العامة أحد أهم الاطراف الفاعلة في عملية التغيير والاصلاح نتيجة ارتباطها المباشر بالنظم والممارسات، حيث تكون الخطط والبرامج أكثر موضوعية وواقعية كلما زادت درجة مشاركة المؤسسات

---

[1] - أمين ساعاتي، إعادة اختراع الحكومة-الثورة الإدارية في القرن الحادي والعشرين -.القاهرة: دار الفكر العربي 1999، ص 69.

[2] - أحمد صقر عاشور، إصلاح الإدارة الحكومية، مرجع سابق، ص 25.

العامة في عملية الاصلاح، وذلك نتيجة تماشيها مع اوضاع المؤسسة وبيئتها والضروف التي تعمل في ظلها، وهو ما يدعم جهود الاصلاح.[1]

ثانياً- العاملون:

تتفاوت درجة مساهمة الافراد العاملين في عملية التغيير بتفاوت مواقعهم في التنظيم، وباختلاف مسؤولياتهم ونفوذهم ومصالحهم، ويلعبون دوراً بالغ الأهمية في ترجمة مضامين الإصلاح الى واقع ملموس وأداء فعلي، وتتوقف نجاح عملية الاصلاح والتطوير هذه ليس فقط على مدى مساهمة هؤلاء في خططها وبرامجها، وإنما يرافق ذلك استثمار العقل البشري المدبر واستغلال أفكاره ومبادراته وتشجعه على التجديد المستمر، ويعتبر أسلوب السير بالأهداف من أهم الأساليب التي اكدت على ضرورة مشاركة العاملين في وضع القرارات المختلفة، خاصة تلك المتعلقة بعمليات الإصلاح بما يتضمن مستقبل يتماش وطموحات هؤلاء العاملين.

وإذا كانت الادارة العليا حجر الزاوية في فاعلية مسارات عملية التغيير وتعتبر كمحرك أساسي لها، حيث نجد أن هناك توافق قوي بين استراتيجياتها واستراتيجية وحداتها التنضيمية، فإننا نجد أن دورها يرتبط بصورة كبيرة بالدور الذي تلعبه الادارات الوسطى، إلى أنه في أغلب المؤسسات العامة نجد أن دور الادارات الوسطى محدود جداً وبقي مهمشا من عملية الاصلاح، وهو ما خلق فجوة كبيرة بين الادارات العليا والادارات الوسطى.[2]

III-1-3-2- الأطراف الخارجية: وتضم القيادة السياسية والمؤسسة التشريعية وكذا جماعات المصالح والضغط المنظمة وأجهزة وخبراء الإصلاح الإداري، والتي تعتبر أطراف داخلية وخارجية في نفس الوقت: [3]

أولاً- القيادة السياسية:

تساهم القيادة السياسية بدورها في دفع استراتيجية التطوير والاصلاح الاداري إلى الامام، وتدعيمها بالحسم والاستمرارية، كما تسعى جاهدة الى معالجة التناقضات الحاصلة بين أطراف عملية التغيير، وتحاول منع النزاعات والصراعات الصادرة عنها.

ثانياً- المؤسسة التشريعية:

تمارس المؤسسة التشريعية وظيفة رقابية وتقويمية فعالة على الحكومة والمؤسسات العامة وهي بمثابة المحرك الاساسي لعملية الاصلاح ويكمن دورها خاصة في تحديد الاطر والانظمة التي تخضع لها سياسة

---

[1] - المرجع السابق، ص ص 26-27.

[2]- Annie Bertolli , Op.Cit , p p 276-277.

[3] - المرجع السابق، ص ص 28- 33.

الحكومة وإدارة المؤسسات العامة، لذلك تظهر فعالة مشاركة المؤسسة التشريعية في تقويم أداء الجهاز الحكومي تتحدد بموقعها في علاقات وتوازن القوى التي ينطوي عليها نظام الحكم السائد.

ثالثاً– جماعات المصالح والضغط المنظمة:

طالما أن جماعات ومصالح الضغط لديها مصلحة من بعض الممارسات غير القانونية التي تؤديها المؤسسات العامة، وتسعى إلى توجيه سياسات وبرامج المؤسسات لخدمة مصالحها الخاصة، فإنها بذلك ستكون إحدى العوامل المسببة لتلك الممارسات بدلاً من كونها العامل الأساسي في إبراز جوانب القصور التي يعاني منها أداء المؤسسات العامة، إلا أن ذلك ليس بالأمر المطلق والدائم فكثيراً ما تمارس جماعات الضغط صلاحياتها بصورة فعالة، وتساهم بشكل فعال في متابعة وتنفيذ برامج الإصلاح والكشف عن أوجه القصور فيها.

رابعاً– أجهزة وخبراء الإصلاح الإداري:

قد تتجه أجهزة وخبراء الإصلاح الإداري إلى عرض بعض الحلول التخصصية الضيقة، التي قد لا تخدم عملية التغيير والإصلاح بقدر ما تضر بها، فقد تؤدي بها إلى فقدان رؤياها السياسية والاجتماعية وزيادة درجة بيروقراطية التسيير فيها، وقد تتطلب برامج تدريبية تسهم في رفع كفاءة وفاعلية العاملين فيها، رغم ذلك يبقى دور تلك الأجهزة له تأثير كبير في عملية التغيير، خاصة فيما يتعلق باختيار الاستراتجيات المناسبة وتحديد درجة تأثيرها حسب موقعها في الهيكل التنظيمي، وعلى طبيعة علاقاتها بالقيادات السياسية والتنفيذية العليا للدولة.

خامساً– الجمهور:

إن أكثر ما يعاني منه جمهور المتعاملين في المؤسسة العامة هو غياب التمثيل الجماهيري في تخطيط الخدمات المقدمة إليه وفي الرقابة عن أدائها، مما يتسبب في تضاؤل دور المؤسسة العامة وتراجعه في تلبية حاجات المواطنين، وهو ما يجعله يتجه إلى أساليب غير مشروعة كالرشوة والوساطة مقابل حصوله على ما يحتاج إليه من خدمات، وذلك يتطلب تعزيز المشاركة الديمقراطية في صياغة البرامج والخطط الإصلاحية وتنفيذها، والتأكيد على تطبيق أنظمة الجودة كما طبق ذلك فعليا في تونس والكويت.

III-1-4- تحديات التغيير في المؤسسة العامة:

III-1-4-1- العوامل المؤثرة على عملية التغيير في المؤسسة العامة:

أشار اليسون (1983) من خلال مقالته " الإدارة الحكومية والخاصة " إلى أن المديرين الحكوميين قد حكموا وأدينوا على جرائم لم يرتكبوها، وأن المديرين العموميين يؤدون أعمالهم بفاعلية تامة، إذا ما أخذنا في الإعتبار الظروف الصعبة التي يعملون في إطارها."[1]

وبصفة عامة يمكن تلخيص أهم العوامل المؤثرة على عملية التغيير في المؤسسات العامة في:[2]

أولاً– طبيعة العلاقة بين القيادات السياسية وإدارة المؤسسات العامة:

تؤثر طبيعة العلاقة من القيادات السياسية وإدارة المؤسسة العامة خاصة على سياسة التعيين، أين يتم تعيين أغلب المدراء على أساس العلاقات السياسية، وعلى الرغم من فشل هؤلاء في أداء مهامهم إلا أنهم يستمرون في العمل، لذلك لا نجد ارتباط بين عملية التعيين في المؤسسة العامة وبين الأداء، وإذا كان لعملية التغيير أهداف محددة فإن السياسيين يغيرون في أهداف المؤسسات العامة إلى أهداف متضاربة حسب ما تتطلبه مصالحهم الخاصة، وهو ما يشكل ضغط على المؤسسة ويخلق توتراً في عملياتها التنظيمية.

ثانياً– طبيعة العلاقة بين عملاء المؤسسة العامة وإدارتها:

يتطلب التعديل في سياسات وأداء المؤسسات العامة إلى توثيق العلاقة بين مقدمي الخدمة وطالبيها، وتنمية أنظمة الاتصال فيما بينهم، حتى يتم الربط بين مدى إتباع الحاجات المختلفة لأفراد المجتمع وبين احتمال بقاء هذه الإدارات في خدمة المجتمع.

لذلك يتوجب على الإدارات في المؤسسات العامة التفكير في كيفية القيام بعملية التغيير، التي تؤدي إلى تحسين مستوى الخدمة وجودتها، على الرغم من الطابع الاحتكاري الذي تتمتع به، والذي يقلل من الدافع لدى الإدارات في التغيير .

ثالثاً– ضعف المقدرة الإدارية في المستويات المتوسطة والدنيا في الهياكل التنظيمية للمؤسسات العامة:

يسعى بعض المدراء في المؤسسات العامة إلى استغلال كفاءاتهم وطاقتهم الفكرية ومهارتهم البشرية في إحداث التغييرات الإيجابية على مستوى مؤسساتهم لضمان مستوى كفاءة مقبول، إلا أن ضعف المستويات الدنيا حال دون ذلك نتيجة ضعف أنشطة التدريب وقلة الخبرة، وهو ما يخلق الفجوة في المستوى الأعلى والمستويات الدنيا للمؤسسة .

رابعاً– بطء تأقلم بعض المؤسسات العامة مع التطورات التقنية المادية:

---

[1] – كول بليس براهم. استيفن دبليوهاير، إدارة المنشآت العامة، (ترجمة: محمد عبد الكريم).القاهرة: الدار الدولية 1996، ص 17.

[2] – ناصر محمد الصائغ، الإدارة العامة –الإصلاح الإداري في الوطن العربي–.الأردن: شركة الشرق الأوسط، 1986 ص ص 1105–1107.

على الرغم من التحديات التي يواجهها المدراء في المؤسسات العامة اليوم، كمدى قدرتهم على إقناع الحكومة بتخصيص استثمارات كبيرة في مجال الموارد البشرية، بإعتبار أن الإنسان هو مصدر الثروة، وبضرورة خلق وتطوير كوادر بشرية متميزة قادرة على الإستجابة للأنظمة التقنية الحديثة بدلاً من إستثمار رأس المال البشري الأجنبي، إلا أن ذلك لم يعط مفعوله ليبقى الاستثمار الفعلي في الموارد البشرية لا يزال محدوداً في المؤسسات العامة.

خامساً- بطء الإجراءات العملية في المؤسسات التشريعية:

إذا كانت التنظيمات والصلاحيات والعلاقات فيما بين مستويات السلطة، وكذا علاقتها مع المؤسسات الأخرى تخضع للتشريعات والقوانين، فإنها وبالمقابل تشكل عائقاً أمام عمليات التغيير في المؤسسات العامة نتيجة البطء الشديد في أعمال الأجهزة والسلطات التشريعية، حيث تحتاج جهود الإصلاح والتطوير إلى أنظمة تسريع تتسم بالديناميكية والكفاءة، لما لها من تأثير عميق في عجلة التغيير والتطوير في المؤسسات العامة والعمل على مراجعتها دورياً.

III-1-4-2- معوقات تطبيق الأساليب العلمية في المؤسسات العامة: كثيراً ما أثارت فكرة الأساليب العلمية الحديثة الجدل حول إمكانية تطبيقها في تسير المؤسسات العامة، وهل حقيقة أن الأساليب العلمية التي جرى تطبيقها في المؤسسات الخاصة يمكن تطبيقها في المؤسسات العامة بنفس الطريقة أم أن هناك اختلاف ؟

وفي حقيقة الأمر يتسم التسيير العمومي أو تسيير المؤسسات العامة بعدد من الخصائص التي تجعل من تطبيق الأساليب العلمية كعملية صعبة للغاية، ومن بين هذه الصعوبات ما يلي:[1]

1- تعقد وصعوبة تحديد أهداف التسيير في المؤسسات العامة: أن اتجاه المؤسسات العامة إلى تحقيق هدف المنفعة العامة يجعل من الصعب التفاهم على الأهداف الفرعية بين الإدارات والمواطنين والوزراء والمشرعين وجماعات الضغط، وإن اتفقوا يكون الهدف عام غير قابل للقياس، كما أن مفهوم المنفعة العامة يختلف من فرد لآخر كل ينظر إليه حسبما يخدم مصلحته الخاصة، وفي مقابل ذلك نجد أن مناهج التسيير الحديث يتوقف نجاحها على منطقية الأهداف، وعلى مدى وجود منطلق هادف وأساسي للعمل الإداري وهو ما تعاني منه المؤسسات العامة.

2- صعوبة استخدام مفهوم التكلفة والعائد: بناءاً على صعوبة حساب العائد، فإذا كان من السهل حساب تكلفة الخدمات العامة المقدمة فإنه وإن لم يكن مستحيلاً من الصعب جداً حساب المنفعة المتأتية من هذه الخدمات نتيجة عدم وجود مقاييس ومؤشرات كفيلة بحسابها، مما يخلق مشكل جديد للإدارة يتمثل في

---

[1] - أحمد رشيد، الإدارة بالأهداف في المنظمات الحكومية. الرياض: شركة عكاظ، 1981، ص ص 28 -32.

عدم تمكينها من مقارنة مدخلاها بمخرجاتها وهو ما يعني صعوبة تطبيق الأساليب العلمية على وظائف التخطيط والتنظيم واتخاذ القرارات والرقابة .

3- تباين طبيعة المواقف التي تعمل فيها المؤسسات العامة: تعمل المؤسسات العامة في ظل بيئة كثيرة التعقد والتغيير الأمر الذي يؤدي إلى صعوبة التنبؤ الدقيق بها، وقد يكون الموقف المقبول اليوم مرفوض غداً والعكس، وبالتالي عرقلة خطط الإدارة وبرامجها.

وبالرغم من هاته المعيقات إلا أن الحاجة إلى تطبيق الأساليب والاتجاهات الحديثة في مجال التسيير العمومي تعتبر أمر ضروري جداً نتيجة:[1]

4- الوعي المتزايد لدى جمهور المواطنين بضرورة التحديث: خاصة أمام الوعي الثقافي والاقتصادي والاجتماعي المتزايد لدى المواطنين، ومطالبتهم بضرورة تحسين جودة الخدمات المقدمة لهم، وتحسين الأساليب المتبعة في تسيير المؤسسات العامة والقضاء على البيروقراطية والسعي إلى تطبيق ما يسمى بالاتجاهات الحديثة في التسيير.

5- الاتساع المتزايد في حجم المؤسسات العامة: مما يستدعي إعادة النظر في كيفية انتهاج أساليب تسييرية قادرة على توجيه الحجم الكبير من الموظفين نحو الأهداف المطلوبة.

إن أهم ما يميز عملية التغيير في المؤسسات العامة، على الرغم من ضرورة التغيير والتعديل في القوانين والتشريعات، سواء تلك التي تمس العاملين بالمؤسسة، أو تلك التي تمس أنظمة التسيير فيها هو وجود نوع من المعارضة والتحفظ بشأن عملية التغيير، خاصة تلك المتأتية إليهم من خارج محيط عملهم، أو تلك المفروضة عليهم من جهات خارجية كصندوق النقد الدولي، وحيث يعتبر العاملون أنفسهم الأجدر بتطبيق أفكارهم حول الممارسات العملية، وخاصة أمام عدم إعطاء الحرية للعاملين في إختيار الأسلوب الأنجع في تسيير مؤسساتهم أو مصالحهم كنظام التسيير بالأهداف، الذي يتسم بخصائص جعلت من تطبيقه أهمية ضرورية خاصة في المؤسسات العامة.

---

[1] - المرجع السابق، ص 38 .

III-2- المنطلقات الأساسية لتفعيل نظام التسيير في المؤسسات العامة:

يستند تطوير التسيير العمومي في أي بلد كان إلى التوجه نحو إطار فكري جديد يتضمن على مجموعة من الأفكار والتوجهات والفلسفات والمفاهيم الحديثة المحاكية للتطورات المعاصرة، والتي من شأنها أن تؤدي إلى ترشيد نشاطها في ظل المعطيات المستجدة والتوقعات المستقبلية، بالإتجاه إلى إعادة النظر في سياساتها وبرامجها وطرق وأوضاع عملها بما يتلاءم وتلك التوجهات الجديدة.

وقد ظهرت العديد من المؤشرات والعوامل التي شجعت بشكل كبير على إحداث تغيرات جذرية ذات آثار بالغة الأهمية في هيكل الخدمة العامة، وتبلورت بذلك الحاجة إلى إصلاح إداري، وكذا إلى تنمية الكفاءات الإدارية في المجالات التالية: إعادة تنظيم الحكومة وإعادة النظر في الجوانب المالية، إعادة النظر في برامج التدريب وتنظيم تقييم الأداء، إعادة النظر في فلسفة الخدمة المدنية ومحاربة الفساد، مبادرات للإصلاح الإداري.

III-2-1- إعادة تنظيم الحكومة وإعادة النظر في الجوانب المالية:

تنطلق عملية التعبير والتطوير في المؤسسة العامة من تحديث وظائف الحكومة المعاصرة ونظم سيرها، إلى جانب الإهتمام البالغ بالجوانب المالية المتعلقة بتخصيص الإعتمادات المالية اللازمة والقادرة على تغطية حجم التغيير المراد إحداثه.

III-2-1-1- إعادة تنظيم الحكومة: حدد دافيد ازبورن مجموعة من المعايير للحكومة الفعالة أهمها ما يلي:

1- حكومة تنافسية: إن الهدف من اعتماد مبدأ المنافسة في العمل الحكومي هو مناهضة الإحتكار بمختلف أوجهه، كما أن جعل منطق المنافسة كأساس لتقديم الخدمة يؤدي إلى زيادة جودتها وتحسين أدائها.[1]

2- تشجيع الملكية الجماعية: إذا كان هدف الحكومة هو خدمة المجتمع، فإنه عليها أن تسعى إلى تطوير طاقاته ومهاراته في العمل وجعله يعتمد على نفسه في إشباع حاجاته بدلاً من الإتكال على ما تقدمه له من خدمات، كما يتوجب عليها مشاركة أفراده في الرقابة على أعمال الحكومة.[2]

3- الإهتمام بالنتائج المحققة: إن لنموذج التسيير بالأهداف والنتائج صدى كبير وتأثير بالغ الأهمية في تسيير العمل الحكومي، خاصة فيما يتعلق بالتقليل من الهيمنة البيروقراطية والروتين المعقد، وينجر عن ذلك تطوير الأساليب الحكومية المرتبطة بالحوافز واستحداث نظم المكافآت.[3]

4- حكومة يسيرها عملاؤها: حيث قال بيل كلينتون رئيس الولايات المتحدة الأمريكية السابق في خطاب له:" إن المؤسسة التي تؤمن بأن إرضاء العميل هو هدفنا الأول في طريقها للخروج من السوق، فليس كافياً تلبية توقعات العميل اليوم يجب عليك تجاوز توقعات العملاء وتثير إعجابهم حتى تصبح قائداً ناجحاً، كما أضاف أن إرضاء العميل شيء سهل، فكر كيف يجب أن تعامل وعامل كل عميل بنفس الطريقة."[4]

5- التركيز على المهمة: يقتضي العمل الحكومي التركيز على المهمة الواجب القيام بها والرسالة الواضحة والمميزة لتحيق الأهداف المرغوبة، بدلاً من الخضوع للنظم واللوائح البيروقراطية الجامدة ومتطلباتها.

---

[1] - فاتن أحمد أبو بكر، نظم الإدارة المفتوحة- ثورة الأعمال القادمة للقرن 21-. القاهرة: إتراك، 2001، ص148.

[2] - علي السلمي، خواطر في الإدارة المعاصرة. القاهرة: دار غريب، 2001، ص 224.

[3] - أمين ساعاتي، مرجع سابق، ص ص 19-20.

[4] - عبد الحميد مصطفى أبو ناعم، مرجع سابق، ص58.

6- النظرة التجارية في أداء الخدمة : فيجب أن لا يقتصر دور الإدارة الحكومية على استقبال الإعتمادات وإنفاقها، وإنما عليها تبني الفكر الإستثماري حتى تساهم في تنمية الموارد إلى جانب خدمة المجتمع.

7- اللامركزية: إن المسؤوليات المتزايدة والتجديد المستمر لمهام الحكومة تقتضي الأخذ بنظام اللامركزية ومنح العاملين حق المشاركة في القرارات، وتحمل مسؤولياتها بعيداً عن التنظيمات الهيراركية الهرمية، بما يضمن المرونة والسرعة في اتخاذ القرارات وتنمية روح الفريق، لذلك برزت فرق العمل من خلال انتهاج التسيير بالأهداف وإدارة الجودة الشاملة.[1]

8- حكومة ذات نظرة مستقبلية: يجب أن تتمتع الإدارة الحكومية بالقدرة الكبير الفائقة على التنبؤ بالمشكلات قبل حدوثها، ومحاولة التفاعل مع مسبباتها، والبحث عن الطرق المثلى لعلاجها أو التقليل من حدة تأثيرها .[2]

9- الإرتباط بعوامل السوق:إنطلاقاً من فرض القوانين التي تتماشى واحتياجات السوق ومتطلباته، بدلاً من اعتماد الآلية البيروقراطية.

III-2-1-2- إعادة النظر في الجوانب المالية: تتعلق عملية إعادة النظر في الجوانب المالية في صياغة الفكر الرقابي وكذا تطوير الفكر الضريبي.

أولاً- إعادة صياغة الفكر الرقابي:

تهدف عملية إعادة صياغة الفكر الرقابي إلى البحث والكشف عما قد تتعرض له المؤسسة من مخاطر، ومتابعة مدى الإلتزام باللوائح والقوانين المفروضة، إنطلاقاً من مؤشرات الإنتاجية أو الفاعلية أو نتائج العمل.

ويتسم الفكر الرقابي اليوم ببعده كل البعد عن تطوير الأداء والمشاركة في تحقيق الأهداف، حيث استبدلت هذه الأخيرة بالأساليب والإجراءات، الأمر الذي يؤدي إلى إعاقة فرص الإبداع والتطوير في المؤسسات العامة، فإن ذلك يستدعي إعادة النظر في الفكر الرقابي وعصرنته وتوجيهه نحو النتائج من خلال: [3]

---

[1] - أمين ساعاتي، مرجع سابق، ص ص21-22.

[2] - علي السلمي، خواطر في الإدارة المعاصرة، مرجع سابق، ص222.

[3] - أحمد صقر عاشور، إصلاح الإدارة الحكومية، مرجع سابق، ص71.

1- تزويد المؤسسات العامة بصلاحيات أوسع تؤهلها لوضع النظم الإجرائية المحددة لأساليب عملها، والتي تتعلق أساساً بالنظم الإدارية والمالية ونظم العاملين، وممارسة الرقابة الداخلية عليها والإتجاه إلى التقليص من دون المستويات المركزية في تحديد هذه النظم.

2- العمل على تطوير دور الأجهزة المركزية في الرقابة على النظم العامة المتعلقة بالرقابة على مؤشرات الأداء والإنتاجية والفاعلية، بالإضافة إلى ضرورة مساعدة المؤسسات العامة في سبيل تطوير هذه المؤشرات ومراجعتها دورياً.

3- الإهتمام بتطوير دور أجهزة الرقابة المركزية في ما يتعلق بالدراسات المقارنة التي تمس بمؤشرات الأداء للمؤسسات العامة، والدراسات التي تستهدف التشخيص الفعلي للمشكلات التي تحول دون تطويرها، وكذا تلك المتعلقة بمراجعة الأداء والمراجعة الإدارية، إلى جانب الدراسات الميدانية الخاصة بجودة الخدمات ورضا العملاء.

ثانياً- تطوير الفكر الضريبي:

يعتمد التحصيل الضريبي على الطريقة المباشرة من المنبع أو غير المباشرة التي يتم تحصيلها من أصحاب الأعمال أو مؤسسات القطاع الخدماتي، الأمر الذي يخلق صعوبة في تحصيلها، وبالتالي حرمان الدولة من موارد هي في أمس الحاجة إليها، والإخلال بميزانيتها، مما جعل تطوير الفكر الضريبي ضرورة ملحة، ويجب أن يصاحب تطوير الفكر الضريبي ما يلي:[1]

1- التعديل في طرق وأساليب العمل وإستحداثها.

2- الإعتماد على نظم المعلومات الحديثة وإدخال الحواسب الآلية في جميع الوحدات الضريبية.

3- العمل على إنشاء قواعد بيانات للممولين خاصة بالضرائب الأساسية، والتي تتعلق بالدخل العام كسب العمل، الأرباح التجارية والصناعية...إلخ.

III-2-2- إعادة النظر في فلسفة الخدمة المدنية ومحاربة الفساد:

يستمد الفساد الإداري منطقه من الظروف الإقتصادية والإجتماعية والثقافية والنفسية والتربوية إلى جانب ظروف العمل التي يعيش فيها الفرد، فمنهم من يرى في الفساد وسيلة لكسب العيش، ومنهم من يرى فيه وسيلة انتقام، ومنهم من يرى فيه ترفيه على النفس، ومنهم من يرى أنه المال مال عام، ولا يوجد من يحاسبه على تبذيره أو سرقته، ورغم إختلاف الغايات فالوسيلة واحدة ومدلولها واحد إنه الفساد الإداري.

---

[1] - المرجع السابق، ص 74.

III-2-2-1- إعادة النظر في فلسفة الخدمة المدنية: يتطلب جهاز الخدمة المدنية إدخال بعض التعديلات عليه من أجل إعادة تأهيل العنصر البشري وتطوير المرتكزات الأساسية لتسيير شؤون العاملين من خلال:[1]

1- إعادة النظر في القوانين واللوائح المتعلقة بشؤون العاملين.

2- إعادة النظر في المعايير الخاصة بإختيار العاملين واعتماد الجدارة كأساس لعملية الإختيار، ويتعلق ذلك بإختيار الشخص الأكبر تأهيلا ليتقلد منصباً معيناً عن جدارة، ويتطلب مبدأ الجدارة عدم إقتصار الوظائف العامة على فئة معينة من البشر، وإنما لكل الناس الحق في شغلها دون تمييز مادام يملك المؤهلات لذلك.

3- إعادة النظر في طرق وأساليب العمل وكذا الهياكل التنظيمية والنظم الإدارية.

4- إعادة النظر في نظم الأجور والمكافآت والعمل على تطويرها في كل مرة.

ويرى الخبير الأمريكي جون ليبر أنه من أجل تطوير رسالة جديدة للخدمة المدنية تكون واضحة، بصورة يمكن للجميع أفراد التنظيم فهمها ينبغي ما يلي:[2]

1- التركيز على النتائج.

2- الإهتمام بالمواطن المتعامل.

3- الدعوة إلى روح الفريق.

4- تطوير أساليب المساءلة.

5- الإستمرار في التطوير وعدم التوقف.

6- القياس الفعال للنتائج المحققة.

7- الحرص الدائم على تصحيح الأخطاء والانحرافات ومنع تراكمها.

III-2-2-2- محاربة الفساد الإداري: وتتطلب محاربة الفساد الإداري إحداث التغيرات المناسبة في مجال الخدمات العامة، وذلك بمراعاة أهم العوامل التي تساهم في فعالية التعامل مع الفساد الإداري والتي تكمن في:[1]

---

[1] - عبد العزيز جميل مخيمر وآخرون، نظم ومهارات إستشارات تحسين الأداء المؤسسي.القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، ديسمبر 1999، ص71.

[2] - أمين ساعاتي، مرجع سابق، ص ص67-68.

1- التركيز على أخلاقيات الوظيفة: من الضروري جداً عند وضع برامج تدريبية للعاملين التركيز على أخلاقيات الوظيفة والمسؤولية العامة، وترسيخ القيم القائمة على أساس الصدق والأمانة وعدم الإسراف والحفاظ على الممتلكات العامة.

2- إعتماد التدوير الوظيفي: من المعروف عن العامل أنه كلما زادت فترة بقائه في وظيفة ما، كلما زاد إلمامه بأسرارها، وتتضح أمامه الثغرات التي يمكنه استغلالها في تحقيق طموحاته، كسرقة المال العام مثلاً، لذلك ينبغي التأكيد من ضرورة التدوير الوظيفي بين العاملين دون الإخلال بكفاءة الأداء، بمراعاة خصائص الوظيفة والخصائص الواجب توفرها في شاغلها.

3- إعادة النظر في ظروف العمل وأوضاع العاملين: تتسم المؤسسات العامة بإنخفاض أجورها مقارنة بالمؤسسات الأخرى، وبالتالي هروب اليد العاملة المؤهلة إلى المؤسسات الخاصة، الأمر الذي يستدعي إعادة النظر في نظام الأجور والمكافآت بما يضمن مستوى معيشي أفضل للعاملين والتقليل بذلك من حدة الإختلاسات.

4- إنشاء وحدات رقابية في المؤسسات العامة: تكون قادرة على الكشف الدقيق عن حالات الفساد وعن مسبباتها وإعلام الإدارة العليا بها.

5- تصميم برامج للإصلاح الإداري: يرافق هذه البرامج ضرورة التعامل مع مجالين أساسيين من مجالات البيروقراطية في أداء الخدمات العامة يتمثلان في:

* مقارنة ما هو رسمي من الإجراءات الإدارية المحددة في إطار السياسات والإجراءات والتعليمات بما هو غير رسمي، قصد توضيح الفارق بين ما يجب أن تكون عليه الممارسة الإدارية وما هو كائن والعمل على تكريس الجهود لمكافحة الفساد.

* تشديد الرقابة وتنظيم عملية إتخاذ القارات والتوزيع الأمثل للمهام على العاملين وتكريس مبدأ المساءلة للحد من ممارسات الفساد والاتجاه نحو تحسين الخدمات العامة.

وما تتسم به هذه الأساليب العلاجية هو سهولة تطبيقها وقلة تكاليفها، كما أن لها آثار إيجابية في مجال محاربة الفساد، كما يمكن اعتماد آليات أخرى في تطوير أداء المؤسسات العامة من خلال إنشاء هيئات خاصة بمكافحة الفساد، ولا يتم ذلك إلا بتوفر الإدارة السياسة نحو مكافحة الفساد والسيطرة عليه بالطرق المثلى.

---

[1] - محمد جمال مظلوم .نشوى نشأت عبد المنعم،((الفساد-الأسباب والتداعيات وطرق المعالجة-)). مركز الخليج للدراسات الإستراتيجية، العدد 36، 2000، ص ص34-35.

III-2-3- إعادة النظر في برامج التدريب ونظم تقييم الأداء:

يقول ماك روزر أن الاستثمار في الموارد البشرية أكثر صعوبة من الاستثمارات الأخرى لكن في حالة النجاح فإنه الأكثر مردودية.[1]

إن الحديث عن عملية الإصلاح والتحديث لا يقتصر على جانب معين دون غيره في التنظيم بل شمل جميع الجوانب التنظيمية والسلوكية، وكل ما من شأنه أن يؤثر على نشاط المؤسسة ويحول دون بلوغها لأهدافها.

ففي حين تتطلب إعادة النظر في أنظمة العمل وضع برامج للتدريب على الأنظمة الجديدة للارتقاء بمستوى الأداء والسلوكيات، يرافق ذلك ضرورة إعادة النظر في نظم تقييم الأداء والحوافز وربطها بالأداء الفعلي الذي يؤديه العامل في سبيل تقديم خدمات متميزة لجمهور المستهلكين.

III-2-3-1- إعادة النظر في برامج التدريب: نظراً لما تعانيه مؤسساتنا العامة اليوم من مشاكل في أنظمة التدريب نتيجة:[2]

1- **قلة الوعي لدى الرؤساء بأهمية التدريب.**
2- **قلة الموارد المخصصة لأنشطة التدريب.**
3- **إنعدام التوزيع الفعال للدورات التدريبية.**
4- **نقص الجدية.**
5- **غياب الأسس الموضوعية لإختيار المتدربين.**
6- **عدم التوافق بين مواضيع الدراسة التدريبية واحتياجات المتدربين.**
7- **غياب التخطيط الفعال لأنشطة التدريب.**
8- **التباين بين المستويات العلمية والمهنية للمشاركين في الدورات التدريبية.**
9- **عدم مراعاة الأسس العلمية المتعلقة بأساليب التعلم والاستيعاب.**
10- **قلة العمليات التدريبية أثناء العمل.**

---

[1] - إبراهيمي عبد الله.حميدة مختار، « دور التكوين في تثمين وتنمية الموارد البشرية». مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، العدد 7، فيفري 2005، ص245.

[2] - عبد العزيز جميل مخيمر وآخرون، نظم ومهارات استشارات تحسين الأداء المؤسسي، مرجع سابق، ص ص31- 36.

11- إنعدام منهج متكامل للفاعلية الكلية التي تهدف إلى تطوير مهارات العاملين في مختلف المجالات.

12- الإعتماد على المحاضرات النظرية المجردة التي في الغالب تكون بعيدة عن الواقع الملموس.

13- ضعف تأهيل المدربين نتيجة عدم الإلمام بمتطلبات المدرب الناجح.

14- التركيز على أداء الفرد دون الأداء الجماعي الذي يساهم في تبادل الآراء.

فكل هذه الأسباب خلقت ضرورة للأخذ في عين الإعتبار الدعامات الأساسية لتحقيق التدريب الفعال في المؤسسة العامة والمتمثلة في: [1]

1- أن تكون عملية التدريب عملية مستمرة: فعلى الإدارة أن لا تقتصر في وضع برامج تدريبية، كلما وقعت في مشكلة وتبحث عن حل لها، وإنما يجب أن تتسم عملية التدريب بالإستمرارية والشمولية أيضاً بحيث لا تقتصر على فرد بعينه وإنما تمس جميع أفراد التنظيم.

2- أن يكون التدريب نظام متكامل: سواء من ناحية مدخلاته وأنظمة مخرجاته سواء من ناحية الموارد البشرية، أين يتكامل مع الأنظمة الإدارية والتنظيمية والمالية والإنسانية والخدمية التي تشكل الأنشطة الأساسية للمؤسسة.

3- أن يكون التدريب نشاط متجدد: تتطلب عملية التدريب التجديد والتطوير المستمر في برامجه ومحتوياته لتجنب الملل من طرف المدربين والمتدربين فالتدريب ليس مجرد دروس متكررة، وإنما هي أيضا أفكار متغيرة ومتجددة.

4- أن يكون التدريب عملية إدارية وفنية: تتطلب عملية التدريب توفر خبرات إدارية وفنية لضمان مستوى تدريب فعال وكفؤ، وتتضمن الخبرات الإدارية على وضوح الأهداف والقدرة على التخطيط وتدبير الموارد المالية والبشرية وتحديد الإختصاصات وتنسيق العمل وتنظيمه وتوجيهه، والحرص على الرقابة والمتابعة المستمرة للنتائج، إلى جانب توفر المهارات الإتصالية والقدرة على الإقناع والاستعداد للاقتناع.

III-2-3-2- إعادة النظر في نظم تقييم الأداء: إذا كان من السهل قياس الأداء في المؤسسات الخاصة، فإن ذلك يصعب في المؤسسات العامة، ويرجع ذلك إلى عدة عوامل تتعلق بشكل أساسي بطبيعة النشاط الحكومي، ويمكن تلخيص أهم هذه العوامل في: [2]

---

[1] - أمين ساعاتي، مرجع سابق، ص ص52-53.

[2] - عبد العزيز مخيمر وآخرون، قياس الأداء المؤسسي للأجهزة الحكومية، مرجع سابق، ص ص18-27.

1- طبيعة الخدمات العامة: تعتبر مسألة قياس جودة الخدمات العامة من المشكلات الأساسية التي تواجهها الإدارة في الوقت الحاضر، وذلك نتيجة صعوبة إخضاعها للقياس من الكمي، خاصة وإن أغلبية منتجات المؤسسات العامة تتسم بعدم الملموسية، وبالرغم من ذلك لطالما أن المؤسسات العامة عليها أن تستمر في أداء الخدمات وتلبية حاجات المجتمع، عليها أن تجتهد لقياس الأداء والقيام بالإجراءات التصحيحية المناسبة لضمان تحقيق الأهداف.

2- تعدد وتعارض الأهداف والأولويات: عادة ما يكون للمؤسسة العامة أهداف متعددة ومتنوعة، قد تتفق أحياناً وتتعارض أحياناً أخرى، وقد تخضع للقياس الكمي أحياناً وقد تكون غير قابلة للقياس الكمي في الغالب من الأحيان، وعلى الإدارة أن تسعى جاهدة للتنسيق فيما بينها وإخضاعها للقياس الكمي حتى تتمكن من التأكد من مدى تحقيق هذه الأهداف.

3- التداخل في مهام المؤسسات العامة: وذلك نتيجة التداخل في إختصاصاتها وانعدام التنظيم السليم والتوصيف الدقيق للواجبات والمسؤوليات والازدواجية في المهام، مما يؤدي إلى تمييع المسؤولية وإعاقة قياس الأداء.

4- غلبة الروتين في المؤسسة العامة: إن إتجاه نظام التسيير في المؤسسة العامة إلى التركيز على الأداء بالإجراءات واللوائح دون الإهتمام بالنتائج في ظل غياب المعايير الكمية للأداء، يؤدي إلى التركيز على الجوانب الشكلية وبالتالي الجمود وعدم المرونة في العمل ومن ثم إعاقة الأداء.

5- الإختلالات التي تمس بعنصر العمل: من بين هذه الإختلالات ما يتعلق بالتضخم الوظيفي وإنتشار البطالة المقنعة وطول الإجراءات الإدارية وازدواجية المسؤولية، وخلق مستويات تنظيمية غير ضرورية، وغيرها من المشكلات ذات التأثير السلبي على الأداء.

6- التداخل بين القطاعين العام والخاص في تقديم نفس الخدمة: وهو ما يصعب قياس أداء المؤسسة العامة بصورة منفردة.

7- الضغوط السياسية: أين تتجه القيادات السياسية إلى تحقيق مصالحها الإجتماعية والسياسية، وبالتالي التأثير على الأداء المؤسسي.

8- إعتماد القياس المظلل: واللجوء إلى إخفاء النتائج الحقيقية لعملية القياس، خاصة تلك المتعلقة بالجانب الخارجي الناجمة عن تقييم الرأي العام أو جمهور المستفيدين من الخدمة.

ويتطلب تحقيق الأداء المتميز للمؤسسات العامة توفر العناصر التالية:[1]

1- دراسة العوامل المؤثرة في الأداء: يتطلب تحسين الأداء والقيام بدراسة شاملة لمختلف العوامل المؤثرة في الأداء، وتحديد درجة تأثير كل منها، وتشمل هذه العوامل على عوامل خارجية كجمهور المواطنين وأجهزة الحكومة المختلفة، وعوامل داخلية تتمثل في الموارد المادية والبشرية، إلى جانب اللوائح والقوانين والأنشطة المتعلقة بالأداء.

2- قصد خلق ثقافة داخلية تعنى بالمفهوم الكلي للأداء: يتطلب تحسين الأداء ووضع برامج تفصيلية لتوعية العاملين بالمفهوم الحديث للأداء، وحثهم على ضرورة النهوض بمستوى أدائهم للرقي بمستوى الأداء المؤسسي.

3- المتابعة المستمرة للأداء: ومحاولة الكشف عن المشاكل التي تعترضه بناءاً على آراء العاملين والمتعاملين والجهات الرقابية للمؤسسة، وبالإستعانة بالخبراء في مجال تحليل المشاكل والبحث عن حلول لها.

4- إقامة نظام معلومات يقوم على جمع وتحليل المعلومات اللازمة لتبني المفهوم الحديث للأداء المؤسسي.

5- وضع مؤشرات لقياس الأداء: تستهدف جودة الخدمات والكفاءة في استخدام الموارد والفاعلية في تحقيق الأهداف وتنمية الوسائل المستخدمة في عملية القياس.

6- تقييم النتائج المتوصل إليها للحكم على مدى كفاءة الأداء ومقارنتها بما تم التخطيط له من أهداف وتحديد مجالات التحسين بناءاً على المقارنة، التي تمت ووضع برامج واضحة ومحددة لعملية التحسين وتنمية الإلتزام لدى العاملين والإيمان بضرورة التطوير والتحسين في الأداء المؤسسي.

III-2-4- مبادرات للإصلاح الإداري:

إتخذت خطط ومبادرات الإصلاح الإداري في العالم صورة واتجاهات غير تقليدية تتماشى والأدوار الحديثة للدولة، وكذا مع متطلبات المجتمع في ظل التحولات الإقتصادية والإجتماعية والسياسية والثقافية، كما تختلف هذه المبادرات من دولة لأخرى، وقد تم التركيز من خلال هذا المطلب على تجربتين للإصلاح الإداري، أولهما تتعلق بالتجربة الأمريكية، وثانيهما تتعلق بالتجربة الجزائرية بعد الإستقلال مباشرة.

---

[1] - المرجع السابق، ص ص187-189.

III-2-4-1- مبادرات الإصلاح الإداري في الولايات المتحدة الأمريكية: كشفت أكاديمية الإدارة العامة الأمريكية في تقريرها الذي صدر سنة 1992م عن العديد من العيوب التي تعاني منها الحكومة الأمريكية من بينها:[1]

1- زيادة حجم الخدمات الحكومية.

2- بيروقراطية الخدمات التي تؤديها الحكومة.

3- التضخم المتزايد في حجم الأجهزة الحكومية.

4- غياب عنصر الإبداع والمبادأة عن القيادات الحكومية .

5- الدور المتنامي لحكومة مما أدى إلى قلق الرأي العام .

وخلال سنة 1993م تم إضافة أبعاد أخرى عن الأوضاع السيئة التي تعيشها الإدارة الأمريكية والتي تمحورت حول:[2]

1- عدم وجود نضرة مستقبلية واضحة للأداء والتركيز على الأنشطة الماضية ككيفية توزيع الميزانية الماضية.

2- المركزية في الإدارة وإنعدام التحديد الواضح لمسؤوليات ومهام المستويات الدنيا مما يعيق تحقيق النتائج بكفاء ة.

3- عدم الإهتمام بالمواطن كطرف أساسي في العملية الإدارية.

4- البعد عن الإختيار الموضوعي للعاملين ووجود خلل في أنظمة تقييم الأداء.

وهو ما شد التفكير في إجراءات إصلاحية مناسبة من بينها:[3]

5- ترشيد الإنفاق الحكومي.

6- الإهتمام بالعميل طالب الخدمة كطرف أساسي في العملية الإدارية وفي استمرار عمل الإدارة.

7- تنمية القدرات والمهارات الإدارية والسلوكية للعاملين.

8- الإتجاه إلى مبدأ اللامركزية وفسح المجال أمام الإبداع والمشاركة.

---

[1] - أمين ساعاتي، مرجع سابق، ص 64.

[2] - نفس المرجع السابق، ص ص65-66.

[3] - فاتن أحمد أبو بكر، مرجع سابق، ص149.

9- الإقتداء ببعض التجارب الحكومية الناجحة بما يضمن نموذج أكثر واقعية وأكثر ملاءمة مع الحكومة.

III-2-4-2- مبادرات الإصلاح الإداري في الجزائر: إعتمدت الجزائر في إطار عملية الإصلاح التي باشرت فيها بعد الإستقلال مباشرة على تبني سياسة الإصلاح الشامل التي مست التطوير في أنظمة العمل داخل المؤسسة من جانب، ومن جانب آخر توطيد علاقة المؤسسة مع الأطراف الخارجية وتنمية التعاون معهم.

أولاً- تطوير أنظمة العمل داخل المؤسسات العامة:

شمل هذا التطوير إعادة النظر في الإجراءات المتعلقة بالوظيفة العمومية، وكذا الإجراءات الخاصة بنظم الأجور والرقابة الإجتماعية، إلى جانب توفير فرص التدريب الإداري، وقد تضمنت هذه الإجراءات ما يلي:[1]

1- إصدار القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية المتعلق بضمان الوظيفة وذلك سنة1966م.

2- توحيد نظام العاملين بالإدارة سواء تعلق الأمر بالإدارة المركزية أو الإدارات المحلية أو المؤسسات العامة، مما يسمح بتحقيق العدالة بين العاملين، ويتيح المجال أمام إمكانية تنقل العاملين داخل الإدارة بما يتماشى ومصالح الطرفين (الإدارة والعامل).

3- إعادة النظر في نظم الترقية من خلال إدماج عنصر المؤهلات العلمية إلى جانب الخبرة العملية، مما أضفى على الإدارة نوع من المسؤولية وبالتالي زيادة الرضا لدى العاملين.

4- وضع إطار خاص لتوحيد نظام العاملين في القطاع العام، سواء تعلق الأمر بالمؤسسات الخدمية أو المؤسسات ذات الطابع الصناعي أو التجاري وذلك بناءاً على قانون 1998 م.

5- ضمان حد أدنى من الأجور يضمن مستوى معيشي مقبول للعامل.

6- توحيد نظام الأجور وقد نجم عن ذلك نتائج جد إيجابية في مجال التطوير الإداري.

7- توفير نظم للرقابة الإجتماعية من مخاطر الأمراض وحوادث العمل وغيرها.

8- التدريب الإداري في إعداد الكفاءات المؤهلة لتولي المهام الخاصة بالإدارة، وقد تجسد ذلك من خلال بناء معاهد للتدريب في مجال التخطيط التجارة والتربية، وإنشاء نظام خاص بالتكوين الإداري كإنشاء المدرسة الوطنية للإدارة سنة 1964م، ومراكز للتكوين الإداري في 1963م شملت جميع أنحاء الوطن .

---

[1] - ناصر محمد الصائغ، مرجع سابق، ص ص 348-351.

9- تحديد المهام العامة للإدارات المركزية والأجهزة التابعة لها من الوزارات قصد إخضاع الإدارات المركزية لنمط موحد بناءاً على المرسوم الذي صدر في:1985/05/21 م، وتحديد القوانين واللوائح التي تحكمها.

ثانياً- توطيد علاقة المؤسسة مع الأطراف الخارجية:

تنطلق فكرة توطيد علاقة المؤسسة العامة في الجزائر مع الأطراف الخارجية من:[1]

1- تقريب الإدارة من المواطن: حيث نصت المادة 34 من دستور 1976م على أن يستند تنظيم الدولة إلى مبدأ اللامركزية القائم على ديمقراطية المؤسسات والمشاركة الفعلية للجماهير الشعبية في تسيير الشؤون العمومية، وقد تجلى ذلك خاصة من خلال إنشاء المجالس الشعبية المنتخبة والوحدات الإدارية في جميع البلديات والدوائر والولايات، قصد تسهيل عملية الإتصال بين المواطنين والإدارة.

2- تشجيع حركة البحث العلمي: لم تقتصر مراكز التكوين التي أنشأتها الجزائر على عملية التدريب فحسب، بل كانت مراكز للبحث العلمي ومخابر للقاءات والمؤتمرات والندوات التي كانت تعقد للبحث في المشاكل المختلفة التي تعترض الإدارة .

3- التعاون الدولي: لم تتردد الجزائر في اللجوء إلى المؤسسات الأجنبية للحصول على المساعدات الإستشارية لتطوير مواردها المادية والبشرية، كما قامت ببرمجة رحلات إستطلاعية ميدانية والمشاركة في اللقاءات العلمية سواء في الجزائر أو في الخارج.

كما أن الجزائر وعن طريق المدرسة العليا للإدارة تتعامل مع عدة مؤسسات أجنبية للإصلاح الإداري من بينها مركز المغرب العربي للدراسات والأبحاث الإدارية بالجزائر، المركز الإفريقي للتدريب والتنمية الإدارية بالمغرب، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، المعهد الدولي للعلوم الإدارية ببروكسل، المعهد الدولي للإدارة العامة بفرنسا...إلخ.

يعتبر هذا الفصل بمثابة حوصلة للفصول السابقة حيث تضمن على بعض النقاط الأساسية التي تتعلق بكيفية النهوض بمستوى التسيير الجامد وتحويله إلى أسلوب حركي يستجيب للتغيرات المختلفة وقادر على إنتهاج الطرق العلمية في التسيير، وذلك إنطلاقا من التغيير في الفكر السلوكي لدى العامل، وكذا لدى المدراء، كونهم المصدر الأساسي للقرار نحو أساليب علمية مبنية على أسس موضوعية، والتي من بينها منهج التسيير بالأهداف، الذي على الرغم من صعوبة تطبيقه إلا أن له آثاره الإيجابية سواء على مستوى

---

[1] - المرجع السابق، ص ص 352- 355.

المؤسسات الخاصة أو العامة، والتي تحتاج إلى تغييرات وإصلاحات جذرية في السلطة المركزية، بالصورة التي تجعل كل الأنظار تلتف حول الأهداف والأهداف وحدها.

وتدعيماً لمقولة سيد الهواري التي أقر فيها بأن:"الخطط أو الأهداف الموضوعة مسبقاً، والتي كانت تأتي من أعلى ستصبح تاريخاً عفى عليه الزمن، وأن التنظيمات الإدارية التي تصوراتها في حد ذاتها ستصبح تاريخاً هي الأخرى، واللوائح التي سجنت الناس واستراحوا لها وتعذبوا منها ستصبح هي أيضا تاريخاً وأن كل شيء سيستمد منطقه من النتائج ".

فيجب أن تنطلق عملية التغيير والتعديل من أعلى الهرم الإداري إلى أدناه، ولا يعني ذلك أن جميع الأجهزة الحكومية تتبنى نفس أسلوب التسيير، وإنما يعني أنه للوزارة الوصية أن تطبق أي أسلوب من أساليب التسيير الحديثة، والتي من بينها منهج التسيير بالأهداف، شرط أن تضع على مستواها أهداف محددة تطمح في تحقيقها، وذلك بإشراف مختلف الأطراف ذات العلاقة بها، ومن بينها المؤسسات العامة، مع ترك الحرية لهذه الأطراف في اختيار السبيل الذي يمكنها من تحقيق الأهداف الموكلة لكل منها ووضع معايير لتقييم أدائها، والتي بدورها تطبق نفس المنهج مع العاملين لديها، وبالتالي خلق نظام متكامل يجمع بين الوزارة الوصية ومؤسساتها العامة.

III-3- نظام التسيير بالأهداف كأداة لتفعيل نظام التسيير في المؤسسات العامة:

III-3-1 القواعد الأساسية لتطبيق نظام التسيير بالأهداف في المؤسسات العامة:

يرى برنارد آبات أنه على الرغم من أن التغيير في نمط التسيير لا يقود أبدا إلى إلغاء القوانين والأدوار الإدارية المسندة لكل مستوى تنظيمي، إلا أن التسيير الموجه نحو النتائج والأهداف يستلزم طرق قيادة جديدة تهدف إلى القضاء على الأساليب التقليدية في التسيير، والتقليص من المستويات التنظيمية الوسطى ومن اللامركزية في التسيير وتحقيق الكفاءة في تسيير الموارد.[1]

ويرافق ذلك المعرفة الشاملة بمزايا نظام التسيير بالأهداف ومحاولة إستغلالها، وبنقاط الاختلال فيه ومحاولة تلافيها مع الأخذ في الإعتبار المتطلبات الأساسية لتطبيق هذا النظام.

III-3-1-1- المزايا التي يحققها نظام التسيير بالأهداف للمؤسسات العامة:

يشمل منهج التسيير بالأهداف على عدد من الخصائص والمزايا التي تميزه عن باقي الأساليب العلمية في السير منها ما يتعلق بالجانب الإداري والتنظيمي ومنها ما يتعلق بالجوانب السلوكية ومنها ما يتعلق بالناحية الفنية.

أولاً- من الناحية الإدارية والتنظيمية: تتضح مزايا منهج التسيير بالأهداف من الناحية الإدارية والتنظيمية من خلال النقاط التالية:[2]

1- تحسين جودة التسيير: بحيث لا يمكن تحديد الأهداف إلا من خلال التخطيط الذي يرتكز فقط على النتائج التنظيمية، ما يدفع المدراء إلى التخطيط على أساس النتائج بدلاً من التخطيط على أساس الأنشطة والبحث عن الطرق المثلى التي يمكن من خلالها الوصول إلى الأهداف، وتوفير الموارد المادية والبشرية لضمان تحقيق هذه الأهداف.

2- تسليط الضوء على بعض الخصائص المميزة للمؤسسة: أحد الخصائص المميزة لنظام التسيير بالأهداف، أنه نظام يعمل على تحديد الهياكل في المؤسسة وكذا توزيع السلطات والمسؤوليات بقدر الأهداف الموكلة لكل فرد.

3- أسلوب فعال للرقابة: يسمح هذا النظام لتحقيق الرقابة الفاعلة التي هي غير موجهة للأفراد بقدر ما هي موجهة للأنشطة والنتائج، وهو ما يؤدي إلى الكشف عن الانحرافات والقيام بالإجراءات التصحيحية المناسبة.[3]

ويضيف زكي محمود هاشم إلى جانب ذلك الخصائص التالية: [4]

---

[1] -Barnard Abate **,La Nouvelle Gestion Publique**.Paris: L.G.D.J, 2000 , p 33.
[2] -H.Koontz..O.donnell, Op.Cit, p p 107-108.
[3]-Marcel Laflammme, Op.Cit, p 169.

[4] – زكي محمود هاشم، مرجع سابق، ص ص 257-258.

4- الحركية: يعبر نظام التسيير بالأهداف كأسلوب حركي يسعى إلى التوفيق بين أهداف المستويات التنظيمية المختلفة، ولا يتم ذلك إلا من خلال اعتماد مبدأ المشاركة بين الرؤساء والمرؤوسين في وضع الأهداف المراد تحقيقها والمستمدة من الهدف العام للمؤسسة.

5- أداة لتقويم نظام المعلومات: من خلال تطوير نظام المعلومات داخل المؤسسة إنطلاقاً من المشاركة والتفاعل المستمر بين أفراد التنظيم، مما يجعل كمية المعلومات في حدها الأقصى، وهو ما يساعد على إتخاذ قرارات أكثر واقعية.

6- تنمية وسائل وخطوط الإيصال: يعتبر نظام التسيير بالأهداف وسيلة اتصال فعالة تسمح بالربط بين مختلف الأقسام والإدارات، من خلال تنمية خطوط الإيصال الأفقية والرأسية والمائلة.

7- تحقيق التنسيق بين مختلف المستويات الإدارية:إذا تتبعنا حقيقة العلاقة القائمة بين الهيكل التنظيمي وبين متطلبات تحقيق الأهداف، نجد أن هناك علاقة وثيقة، حيث يتوقف تحقيق الأهداف على مدى فاعلية الهيكل التنظيمي وكذا على مدى التنسيق بين مختلف الأنشطة في مختلف المستويات التنظيمية، لذلك نجد أن أسلوب التسيير بالأهداف يعمل على توفير الفاعلية للهيكل التنظيمي لتحقيق الأهداف المطلوبة. [1]

ثانياً- من الناحية السلوكية: من الناحية السلوكية تتيح نظام التسيير بالأهداف المجال أمام تحقيق المزايا التالية:[2]

1- التعرف على أهداف المؤسسة: حيث يسمح أسلوب التسيير بالأهداف للفرد بمعرفة أهداف المؤسسة وإدراك أهميتها، وبالتالي معرفة ما يدور حوله مما يشعره بالانتماء وعدم انعزاله عن الآخرين، إلى جانب تنمية القدرات التخطيطية لديهم.

2- تنمية المشاركة والتعاون: وهو ما يؤدي إلى زيادة التحفيز وتشجيع المبادرة وتحقيق الرضا لدى الأفراد وزيادة دافعيتهم للعمل أكثر.

3- تحسين عملية الإيصال: ساهم التسيير بالأهداف في تحسين عملية الإيصال وتحقيق التفاهم الدائم والمشترك بين الرئيس ومرؤوسيه.

4- تحسين بيئة العمل: من خلال توفير الظروف المادية والمعنوية المناسبة لعمل الأفراد بما يمكنهم من أداء مهامهم على أكمل وجه ممكن.

---

[1] - المرجع السابق، ص 262.

[2] - صبحي العتبي، مرجع سابق، ص 56.

5- القضاء على البيروقراطية: يسعى نظام التسيير بالهداف إلى كسر النظم والقيم البيروقراطية والاتجاه إلى المراحل السلوكية والقيم المصاحبة لنظريات التنظيم الحديثة، كما تسعى إلى البحث عن التكامل فيما بين العمليات الشاملة في المؤسسة والعناصر الفرعية المكونة لها.[1]

6- إظهار الشعور بالإلتزام: لا يقتصر دور الفرد في التنظيم على تنفيذ المهام الموكلة إليه فقط، وإنما يشارك في وضع الأهداف والبرامج التي سيسهر على تنفيذها، وهو ما يشعره بالإلتزام تجاه ما تم التعاقد عليه مع رئيسه.[2]

7- تقييم أداء العاملين: يهدف أسلوب التسيير بالأهداف إلى تقييم أداء العاملين، وذلك بالتركيز على النتائج المتحصل عليها، وكذا إبراز مدى مساهمة كل فرد في تحقيق أهداف المؤسسة.

ثالثاً- من الناحية الفنية: ومن الناحية الفنية يستفاد من نظام التسيير بالأهداف في: [3]

1- الكشف من الانحرافات: ويتضح ذلك من خلال العمل على معالجة مختلف المشاكل الناجمة عن الانحرافات والعوامل المسببة لها لضمان مطابقة الناتج المتحصل عليها مع الأهداف المسطرة في ضوء الخطة الموضوعة.

2- توفير الموارد اللازمة: يساهم أسلوب التسيير بالأهداف في توفير مختلف الوسائل الضرورية لإنجاز الأعمال المحددة بناءاً على التقدير الدقيق.

3- البحث عن الكفاءة والفاعلية: من خلال البحث عن أفضل طريقة ممكنة للوصول إلى الأهداف المنشودة في ظل الموارد المتاحة.

4- الإستجابة لمتطلبات التغيير: ويتجلى ذلك خاصة في الكشف عن مواطن التغيير وأنواع التغييرات اللازمة وأوقات التغيير، وفتح المجال أمام مساهمة كل العاملين فيه بما نحد من الصراعات داخل المؤسسة.

5- تحسين نظام تقويم الأداء: إنطلاقاً من التركيز على النتائج والسعي الدائم للتطوير والتحسين المستمر.

III-3-1- 2- متطلبات تطبيق نظام التسيير بالأهداف في المؤسسات العامة: يتطلب نظام التسيير بالأهداف توفير المهارات الكافية لضمان التطبيق السليم له ويمكن تصنيف هذه المهارات إلى:

أولاً- المهارات القيادية:

---

[1] - زكي محمود هاشم، مرجع سابق، ص 261.

2 - السيد عليوة، سلسلة تنمية المهارات- تنمية مهارات رؤساء الأقسام-.القاهرة: إتراك، 2001، ص 63.

[3] - علي محمد عبد الوهاب، مرجع سابق، ص70.

تعتمد القيادة الناجحة والفاعلة في تطبيقها لمنهج التسيير بالأهداف على مدى توفير الخصائص التالية:

1- الإقتناع بأسلوب التسيير بالأهداف: يعتمد نجاح نظام التسيير بالأهداف على مدى قناعة المدراء بفكرة التسيير بالأهداف وقدرتهم على إقناع العاملين به لتجنب أي مواجهة أو اعتراض جراء التغيير[1]، ولا يتم ذلك إلا من خلال الشرح الدقيق والمفصل للأسلوب وتفسير نواحي الغموض فيه.

2- القدرة على التخطيط: مما لا شك فيه أن أسلوب التسيير بالأهداف يحتاج إلى مدراء ذوي كفاءات وقدرات عالية على التخطيط وتحديد معايير الأداء وقياس النتائج، ويتطلب ذلك وضع برامج

تدريبية تتكفل برفع مستويات الكفاءة و المهارة لدى المدراء.[2]

3- القدرة على حفز الأفراد: قصد تشجيع الأفراد وحثهم على العمل أكثر حتى يرتقي أدائهم للمستوى المطلوب وضمان الإخلاص للعمل لضمان الوصول للأهداف.

4- القدرة الإتصالية للقائد: بما يمكنه من نقل المعلومات والأفكار بكفاءة عالية وكذا قدرته على فهم مضامين الإشارات والكلام المقنع. [3]

5- غرس الثقة في الآخرين: عادة ما يلجأ المرؤوسين إلى القائد لأخذ المشورة والنصيحة ليس فقط حول جوانب العمل، وإنما أيضاً حول الشخصية نتيجة شعورهم بأن قائدهم هو الوحيد المناسب الذي يمكنه مساعدتهم وتوجيههم الوجهة الصحيحة.

6- تعويض السلطة والثقة بالمرؤوسين: حيث يتصف القائد الناجح بمقدرته على إكتشاف نقاط القوة ونقاط الضعف لدى المرؤوسين وتحديد مدى إمكانية الاعتماد على كل منهم ومدى إخلاصهم وولائهم وتفانيهم في العمل، وعلى هذا الأساس تتحدد درجة ثقته بهم ودرجة تفويضهم للسلطة.

كما أن القائد بإعتباره صانع القرار يجب أن يتوفر فيه القدرة على إتخاذ القرارات الصائبة والسليمة إنطلاقاً من جمع المعلومات والبيانات الحساسة والكافية لإصدار قراراته.[4]

ثانياً- المهارات التنظيمية: وتشمل المهارات التنظيمية على العناصر التالية:[5]

---

[1]-Jerry Johnson,Op.Cit, p 136.

[2] - زكي محمود هاشم، مرجع سابق، ص 266.

[3] - عبد الغفار حنفي.عبد السلام أبو قحف، مرجع سابق، ص535.

[4] - علي محمد منصور، مرجع سابق، ص213.

[5] - زكي محمود هاشم، مرجع سابق، ص ص265-266.

1- المرونة في إدارة العمل: من خلال توفير هياكل تنظيمية مرنة قادرة على التكيف مع المستجدات المستمرة مما يسهل تحقيق الأداء الجيد، ولا يتحقق ذلك إلا بالتكامل بين التطوير التنظيمي والتطوير الإداري.

2- الإستغلال الأمثل للموارد: من خلال التنسيق التام والفاعل بين المستويات التنظيمية المختلفة وتكافل الجهود المشتركة وتوجيهها نحو تحقيق الأهداف.

3- توفير نظام معلومات: يتطلب تطبيق نظام التسيير بالأهداف توفر نظام دقيق ومتكامل للمعلومات مما يتيح المجال أمام الرقابة الذاتية واتخاذ القرارات السريعة والفاعلة، حيث يحتاج المدراء إلى معلومات وبيانات كافية ودقيقة لقياس الأداء الإداري.

4- وضوح الأهداف: يجب أن تتسم الأهداف بالوضوح والقابلية للتحقيق والقياس لتسهيل تقييم الفاعلية والكفاءة في إنجازها، كما يجب أن تتفق الأهداف التي يحددها رؤساء مع الأهداف العامة للمؤسسة، حيث ترتبط كفاءة إنجاز الأهداف بمدى الإندماج بينها وبين الهداف الخاصة بالعاملين.[1]

5- التأكيد على المشاركة في تحديد الأهداف: يقوم نظام التسيير بالأهداف على المشاركة الفعلية في وضع الأهداف وإحكام الرقابة على مختلف الأنشطة والعمليات المطلوب إتمامها في سبيل تحقيق هذه الأهداف، حيث تزداد أهمية المشاركة أكثر في وظيفتي التخطيط والرقابة.[2]

ثالثاً- مهارات التغيير والتطوير: تتضمن عملية التغيير في المؤسسة على أربعة مناهج تتلخص في :[3]

1- التغيير التكنولوجي: ويمس التطوير في الآلات والمعدات وكذا الطرق والأساليب التي يتم إعتمادها في المؤسسة.

2- التغيير التنظيمي: ويشمل العلاقات الوظيفية والبناء الهيكلي للمؤسسة وكذا إدارتها وأقسامها ووحداتها الفرعية.

3- التغيير الإنساني: ويرتبط بالتغيير في أفكار الأفراد واتجاهاتهم وعاداتهم والقيم التي يؤمنون بها ودوافعهم وطموحاتهم.

4- التغيير في العمل: وينصب على تغيير الواجبات والمسؤوليات الوظيفية فيما يتعلق الجانب الكمي أو النوعي أو كيلهما.

---

[1] - أحمد القطامين، مرجع سابق، ص 152.

[2] - المرجع السابق، ص152.

[3] - السيد عليوة، مرجع سابق، ص16.

وقد تطرق موران وبريغتمان إلى أهم الخصائص والمهارات التي يتسم بها قادة التغيير والتي تكمن في:[1]

1- صياغة نتائج مؤثرة للتغيير: هذه النتائج يجب أن يكون لها صدى كبير، سواء على التنظيم ككل أو على مستوى الأفراد الذين سيجتهدون لتوفير الموارد الضرورية لإحداث التغيير ومساندته وتدعيمه.

2- توفير المناخ المناسب للتغيير: إنطلاقاً من تحديد الوقت المناسب والظروف المناسبة وتهيئة الوسائل اللازمة لعملية التغيير.

3- قيادة جهود التغيير: من خلال الإعلام والاتصال ومناقشة أمر التغيير مسبقاً مع العاملين ومشاركتهم في تخطيط التغيير وتنفيذه وتقديم الدعم الاجتماعي والإصغاء لمشكلات العاملين وتذمرهم وتوفير التدريب على الأساليب الجديدة للتغلب على مشكلات الأداء.

3- إظهار الإخلاص للتغيير: يتطلب التغيير من قادته إظهار صور التفاني المستمر من خلال التركيز على النتائج المستقبلية والكشف عن مسبباتها وتدعيم النجاح ومواجهة الفشل.

أشار همبل إلى نظام التسيير بالأهداف كوسيلة لتحسين أنظمة التسيير في المؤسسة، وقال أنه لا يزال المزيد من الوقت أمام المدراء لتعديل وإصلاح نظم التسيير في المؤسسات بتبني نظرة جماعية إنطلاقاً من نتائج أنشطتهم، في الوقت الذي عرف فيه التسيير بالأهداف على أنه توجيه الجهود نحو توضيح أهداف الإدارة لأفراد التنظيم وتحديد مسؤولياتهم وواجباتهم التي يجب أن تكون محددة بوضوح وقابلة للقياس.[2]

وتعتبر المؤسسة العامة من بين المؤسسات التي هي في أمس الحاجة لتطوير نظم التسيير فيها، من خلال تبني المناهج الجديدة في التسيير كمنهج التسيير بالأهداف.

III-3-2- حدود ومشكلات تطبيق نظام التسيير بالأهداف في المؤسسات العامة:

III-3-2- 1- حدود تطبيق نظام التسيير بالأهداف في المؤسسات العامة:

ويمكن النظر إلى حدود نظام التسيير بالأهداف من النواحي التنظيمية والسلوكية والفنية.

أولاً- من الناحية التنظيمية: تنطوي حدود التسيير بالأهداف من الناحية التنظيمية على:[3]

1- خطأ التعريف بالنظام: كثيراً ما يقع المدراء في أخطاء توقعهم في مشاكل لا يمكن تجنبها، كانعدام التعريف الدقيق بطبيعة المنهج وأساليب تطبيقه، وكيفية التكيف مع متطلباته والنتائج المترتبة عنه.

---

[1] - عايدة سيد خطاب. صلاح منصور عباس، مرجع سابق، ص 432.

[2] - Xavier Greffe,Op.Cit, p 71.

[3] - **Koontz. O.Donnell,Op.Cit, p p 107-109.**

2- خطأ تحديد الخطوط الإدارية: التسيير بالأهداف مثله مثل بقية أساليب التخطيط الأخرى لا يمكن تطبيقه إلا بتحديد الخطوط الإدارية الضرورية المكلفة بتحديد الأهداف، وكذا معرفة الأهداف العامة للمؤسسة، وكيف يمكن أن يساهم كل منها في تحقيقها.

3- صعوبة تحديد الأهداف: تجدر الإشارة إلى أنه في كثير من الأحيان تعترض المسؤولين صعوبات كثيرة في تحديد الأهداف الموضوعة والقابلة للقياس والتحقيق مما يؤثر على تطبيق منهج التسيير بالأهداف.

4- صعوبة التوفيق بين مختلف الأهداف: ترتكز أهداف المؤسسة على عدد الأهداف الفرعية التي قد تتفق وقد تتكامل وقد تتعارض فيما بينها، نتيجة إختلاف اتجاهات العاملين وطموحاتهم فتجد الإدارة نفسها عاجزة عن التوفيق بينها.[1]

5- الأعباء الكتابية: يتطلب نظام التسيير بالأهداف أن تكون الأهداف والبرامج اللازمة لإنجازها في شكل مكتوب، مما يزيد من الأعباء الكتابية في إنشاء مستندات تتضمن على مختلف الأهداف وطرق تنفيذها والوسائل اللازمة لذلك.

6- الكشف عن أهداف المؤسسة: يتسبب أسلوب التسيير بالأهداف في الكشف عن أهداف المؤسسة وخططها، ليس فقط أمام العاملين ولكن أيضا أمام المنافسين والمتعاملين.[2]

ثانياً- من الناحية السلوكية: وتتضمن حدود نظام التسيير بالأهداف من الناحية السلوكية على ما يلي:[3]

1- أسلوب غير عملي:عادة ما ينظر صناع القرار إلى أسلوب التسيير بالأهداف على أنه أسلوب غير عملي يؤدي إلى الملل والكلل، وفتح المجال أمام تضييع الوقت والجهد والمال في جدالات كبيرة لا مناص منها، نتيجة صعوبة الجمع بين أهداف مختلفة أعضاء التنظيم.

2- محاسبة العاملين على تعهدات المستقبل: يعتمد نظام التسيير بالأهداف على إلزام العاملين على تحقيق الأهداف المستندة إليهم والمتفق على تحديدها، وخلال فترة زمنية معينة يحاسبون على ما يحققونه من نتائج دون إعتبار للتغيرات المفاجئة التي قد تحول دون وصول هؤلاء لأهدافهم.

3- نقص الحماس والرغبة في العمل: غالباً ما نجد أن أفراد التنظيم يفضلون البقاء على النهج التقليدي الذي كانوا يمارسون نشاطهم في ظله عوضاً عن تغيير طريقة عملهم أو توجيهها نحو الأفضل.

4- إهمال الأهداف الشخصية: قد يؤدي هذا المنهج إلى التركيز على الأهداف التنظيمية دون إعتبار للأهداف الشخصية، مما قد يؤثر على نشاط الفرد ويضعف حماسه في العمل، حيث أثبتت التجارب أن كفاءة إنجاز الأهداف وتحقيقها تعتمد على مدى الإندماج بينها وبين الأهداف الخاصة بالعاملين.[1]

---

[1] - المرجع السابق، ص 73.

[2] - صبحي العتبي، مرجع سابق، ص 57.

[3] - المرجع السابق، ص ص56-57.

5- الضغوط لتحقيق الهدف: قد يرغب بعض الرؤساء في الاحتفاظ لأنفسهم بحق إتخاذ القرار دون مشاركة مرؤوسيهم ويقتصر على توجيههم نحو تحقيق الأهداف، مما يحول دون التطبيق السليم لهذا المنهج، الذي يقوم أساساً على المشاركة وليس على إعتماد أسلوب الجزرة والعصا.

6- ضعف نظام الحوافز: على الرغم من تفاؤل المدراء بتحقيق نتائج إيجابية إنطلاقاً من المجهودات الكبيرة التي يبذلها مرؤوسيهم، إلا أن ذلك يتطلب توفير نظام فعال للتحفيز.

ثالثاً- من الناحية الفنية: تظهر حدود منهج التسيير بالأهداف من الناحية الفنية من خلال:

1- إنعدام معايير فعالة للأداء: عادة ما تعترض السير الحسن لأسلوب التسيير بالأهداف عدد من العقبات، لعدم وجود معايير مناسبة لقياس جودة الأداء لدى الأفراد، مما يجبر المدراء على إستخدام قوائم مراجعة تتناول بعض مؤشرات النجاح في بعض الأنشطةن كوضع مؤشرات عامة لفاعلية سياسة الإختيار والتعيين والتدريب.[2]

2- المبالغة في هدر الموارد: حيث يتطلب منهج التسيير بالأهداف في تطبيقه موارد هائلة سواء كانت فنية مادية أو بشرية.

3- التركيز على الأهداف قصيرة الأجل: تتسم أغلبية أنشطة التسيير بالأهداف بتوجهاتها قصيرة الأجل والتي نادراً ما تكون سنة وإهمالها لأهداف الإستراتيجية الطويلة الأجل.[3]

4- صعوبة التحكم في مدخلات النظام: إن كثرة مدخلات النظام وتنوعها جعل من الصعب التحكم والسيطرة عليها خاصة أمام كثرة المتغيرات المؤثرة فيه وتعقد الظروف التي يعمل في ظلها.[4]

5- إختفاء بعض مظاهر السلوك من التقييم: لعله من أحد الأسباب الأساسية التي حالت دون موضوعية التقييم والتي لا يمكن التحكم فيها هي غياب بعض مظاهر السلوك عن عملية التقييم، والتي من الصعب قياسها على الرغم من أهميتها ومن أمثلتها تبادل الآراء والمشورة بين أفراد التنظيم.[5]

6- نقص المرونة في التفاعل مع المستجدات: يعاني نظام التسيير بالأهداف كغيره من مناهج التسيير في كثير من الأحيان من نقص في المرونة للتجاوب مع التغيرات المستمرة المؤثرة على الأداء، في

---

[1] - أحمد القطامين، التخطيط الإستراتيجي والإدارة الإستراتيجية- مفاهيم ونظريات وحالات تطبيقية-.الأردن: دار مجدلاوي، 1996، ص 143.

[2] - أحمد ماهر، إدارة الموارد البشرية، مرجع سابق، ص 375.

[3] - سعيد محمد المصري، مرجع سابق، ص 115.

[4] - صبحي العتبي، مرجع سابق، ص 57.

[5] - علي محمد عبد الوهاب، مرجع سابق، ص75.

ظل حرص العاملين على الإلتزام بما تم الإتفاق عليه من أهداف وخطط، وهو ما يجعلهم يخافون من تحمل مسؤولية التصرفات الذاتية.[1]

7- الإفراط في التركيز على النتائج: قد يؤدي التركيز الكبير على النتائج والأهداف إلى إهمال الظروف المستجدة المحيطة بالأداء وهو ما يؤثر سلبيا على موضوعية التقييم.

8- عدم قابلية بعض الأهداف للقياس: قد يؤدي ذلك إلى الإتجاه نحو الأهداف السهلة، ومن ثمة إمكانية الوقوع في مخاطرها.

III-3-2- 2- مشكلات تطبيق نظام التسيير بالأهداف في المؤسسات العامة: تعترض المؤسسات العامة خاصة الخدمية منها العديد من الصعوبات التي تحد من تطبيقها السليم لنظام التسيير بالأهداف من بينها :[2]

1- عدم وجود مجال للتغذية العكسية: تعمد المؤسسات العامة إلى تحديد حاجات عملائها بناءاً على إفتراضات سابقة أو عشوائية لا تتفق بالضرورة مع حاجاتهم الحقيقية، وأكثر ما يحول دون تطبيقها لنظام التسيير بالأهداف عدم وجود نظام للتغذية العكسية يسمح للعملاء بالتعبير عن مدى رضاهم أو عدم رضاهم عن الخدمات المقدمة إليهم، أو التعبير عن حاجاتهم الحقيقية أو عن طموحاتهم المستقبلية.

2- عدم إمكانية تفويض السلطات: خلافاً للمؤسسات الخاصة التي ينتشر فيها تفويض السلطة بشكل واضح تحدد سلطات المؤسسات العامة سقفاً للأعمال والوظائف المسندة للعاملين، ولا يجوز تفويضها للمستويات الدنيا، مهما كانت كفاءاتهم ودوافعهم ومهاراتهم في العمل، مما يؤدي إلى التقليل من درجة المرونة في اتخاذ القرارات وكبت الحرية الذاتية.

3- التأثير السلبي للجهاز البيروقراطي: تؤدي الإجراءات الخاصة بالمعايير والإجراءات المختلفة في الجهاز البيروقراطي إلى تضييق المجال أمام حرية اتخاذ القرار والمبادأة في المؤسسة.

4- التقييم على أساس النشاط بدلاً من النتائج: يرتكز تقييم الأداء في المؤسسات العامة البيروقراطية على الوسائل والطرائق التي تسلط الضوء على الجهد المبذول بدلاً من النتائج الواجب تحقيقها، كما يتسم بالخلط بين النشاطات والنتائج وبين مدخلات المؤسسة وبين مخرجاتها.

5- التركيز على نتائج المدى القصير: عادة ما يكون التوجه الوحيد للمؤسسات العامة نحو الأهداف قصيرة المدى بدلاً من التطلع للأهداف الإستراتيجية بعيدة المدى كهدف تحقيق النمو، ويرجع ذلك إلى ارتباط

---

[1] - علي شريف، الإدارة المعاصرة، مرجع سابق، ص157.

[2] - المرجع السابق، ص ص84-85.

أهداف السياسيين بالمدى القصير، كما يتجلى ذلك بالنسبة للجنرالات والقادة العسكريين، بالإضافة إلى إعتماد الموازنات السنوية، وهو ما يؤدي بالضرورة إلى الإهتمام بالمدى القصير.

6- كبر حجم المؤسسات العامة: تتسم المؤسسات العامة بكبر حجمها وبروتينها المعقد، وهو ما يضعها أمام مشاكل التكيف مع التغيرات السريعة وخضوعها لبيئة سياسية معقدة، أين تتسم القرارات بالمزاجية بعيداً عن الجدارة، مما يجعل الصعوبات التي يواجهها تطبيق أسلوب التسيير بالأهداف في المؤسسات العامة أعمق بكثير من تلك التي تواجهها نظيرتها الخاصة.

III-3- 3- أسباب إنتشار نظام التسيير بالأهداف في المؤسسات العامة: يرجع بيتر دراكر إنتشار نظام التسيير بالأهداف في المؤسسات العامة إلى الأسباب التالية:[1]

1- تعدد الأهداف وتناقضها :تتسم الأهداف في المؤسسات العامة بالتعدد والتنوع والتناقض في أغلب الأحيان وعدم الإنسجام أحيانا أخرى، إضافة إلى عدم إرتباط المقاييس المتوفرة لدى المؤسسات العامة الخدمية بالأداء ولا بالوصول إلى الأهداف، مما خلق الحاجة إلى تبني أسلوب قادر على تحقيق التنسيق فيما بين الأهداف ووضع مؤشرات فعالة للأداء.

2- عدم الإهتمام بالنتائج بقدر الإهتمام بالموارد: جرت العادة أن تعتمد المؤسسات العامة خاصة منها الخدمية في نشاطها على الأفراد، ونتائجها عبارة عن خدمات تقدمها للعملاء، لذلك فإن إهتمامها لن يكون اتجاه الوصول إلى أفضل النتائج، ولا إلى تحقيق الجودة في منتجاتها، وإنما فقط أداء هذه الخدمات لمستحقيها، أثرت هذه النظرة البيروقراطية على مستوى جودة الخدمات العامة، كما أدت إلى سوء إستخدام القواعد والإجراءات والنظم السائدة.

3- الحاجة إلى أهداف واضحة والتركيز على النتائج النهائية: وجدت المؤسسات العامة نفسها في الآونة الأخيرة في حاجة إلى إعادة النظر في مستوى الخدمات التي تقدمها، وذلك بإعتمادها لنظام التسيير بالأهداف وتبني الرقابة الذاتية، والرجوع في كل مرة إلى العميل لمعرفة آرائه وانطباعاته حول آليات تقديم الخدمة إليه، وكيف يريد الحصول عليها وأوقات الحصول عليها ...إلخ.

ويحتاج إستخدام نظام التسيير بالأهداف إلى عدم التركيز فقط على الإجراءات، وإنما يتعداه إلى التركيز على مستوى الأهداف ومدى أهميتها .

وقد أشار شيروود إلى وجود أسباب أخرى أدت إلى إعتماد أسلوب التسيير بالأهداف في المؤسسات العامة من بينها:[1]

---

[1] - فيصل فخري مرار، مرجع سابق، ص ص20-21.

4- الرغبة في تكريس مبدأ المساءلة في المؤسسات العامة: نتيجة إساءة إستخدام السلطة في المؤسسة العامة وضعف أدائها وانتشار الفساد الإداري، وجد أنه من الضروري وضع أنظمة للمساءلة عن الأعمال والنتائج من خلال تبني أسلوب التسيير بالأهداف لضمان الإلتزام بالأهداف وتحقيق النتائج المرغوبة.

5- ندرة الموارد: أدى انخفاض العوائد الضريبية لصناع القرار في المؤسسات العامة إلى توجههم في تحديد المبالغ المراد جمعها من الضرائب، وبالتالي تحديد النتائج التي يرغبون في الحصول عليها بالإعتماد على معلومات أكثر دقة ووضوح حول الأداء، من خلال قياس النتائج التي تم التوصل إليها.

III-3- 5- بعض التجارب الخاصة بتطبيق نظام التسيير بالأهداف في المؤسسات العامة:

أولاً- التجربة الأمريكية:

على الرغم من الإعتقاد الذي كان سائداً، والذي تمحور حول أن نظام التسيير بالأهداف يتلاءم في تطبيقه أكثر مع القطاع الخاص منه في القطاع العام إلا أن الدراسات أثبتت عكس ذلك.

ومن أهم هذه الدراسات تلك التي قام بها كل من روبرت روجرس وجون هنتر حيث قاما بإجراء ثمانون دراسة حول نظام التسيير بالأهداف في كل من المؤسسات العامة والخاصة، وقد لاحظا أن لهذا الأسلوب تأثيرات إيجابية على إنتاجية المؤسسات سواء العامة منها أو الخاصة، خاصة تلك التي تتوافر فيها قناعة كبيرة من طرف الإدارة العليا بفوائد هذا النظام.

كما أكدت الدراسة أيضاً على وجود بعض المشاكل التي قد تحول دون التطبيق الفعال للنظام في بعض المؤسسات هذه المشاكل نابعة بشكل أساسي من عدم إقتناع الإدارة العليا به.[2]

كما أكد ج.س.جان على أن الحكومة الفيدرالية الأمريكية قامت بمبادرة إلى تطبيق نظام التسيير بالأهداف نظراً لإحساسها بضرورة الوصول إلى نتائج معينة محددة في ظل البرامج التي تعتمدها نتيجة حاجتهم إلى أهداف طويلة المدى وإلى إستراتيجيات مناسبة لبلوغها.

وقد أثبتت التجارب التي أجريت في هذا المجال عدم وجود الفهم والإقتناع من طرف القادة وإنعدام الدراسة الدقيقة لمدى ديناميكية المؤسسة وأنماط السلطة فيها، ومدى قدرتها على التجاوب الجديد ومتطلباته، إلى جانب التركيز على الأسلوب والإجراءات وتقييم الوحدات الإدارية من طرف أفراد يفتقرون للمعرفة والمهارة

---

[1] - المرجع السابق، ص 21-22.

[2] - أمين ساعاتي، مرجع سابق، ص 26.

الكافية، بالإضافة إلى تركز الأهداف في المستويات العليا، وبالتالي إقتصار نظام التسيير بالأهداف على فئة معينة من التنظيم ولم يشمل كل عناصره.[1]

ثانياً- التجربة المصرية:

أكد فؤاد شريف حينما كان يتولى منصب وزير للتنمية الإدارية في مصر على مدى أهمية تطبيق نظام التسيير بالأهداف في المؤسسات العامة، وذلك نظراً لما يتمتع به من مزايا خاصة تميزه عن أساليب التسيير الأخرى، وهو ما جعل العديد من المؤسسات العامة تسارع إلى إنتهاج هذا الأسلوب بمشاركة العديد من الخبراء والاستشاريين، فيما تصدى البعض الأخر للفكرة ونادوا بضرورة التأني في تطبيقه.

وقد أدى هذا التسرع وعدم القيام بالدراسات الكافية لإمكانيات المؤسسة، وعدم الإلمام بالنظام إلى نتائج سلبية على المؤسسات التي سارعت في عملية التطبيق، بإعتباره أسلوب حديث في التسيير، دون أن تراعي الجوانب التي ينبغي مراعاتها قبل الشروع في عملية التطبيق.[2]

ثالثاً- التجربة الكندية:

لم تقتصر التجربة الكندية على هيئة البريد التي انتهجت أسلوب التسيير بالأهداف في يناير 1970م، والتي حولت البريد الكندي من عملاق نائم إلى عملاق حي وفعال، بل تعدتها إلى تطبيق هذا النموذج في إطار البحث عن الكفاءة والفاعلية في الأداء والإنتاجية للأجهزة الحكومية، وتعزيز مبدأ المساءلة الإدارية والرغبة في إعطاء صلاحيات أوسع لرؤساء الأجهزة التنفيذية وكان ذلك سنة 1990م، وقد تبلور عن ذلك عدد من النتائج أهمها:[3]

1- تبلورت أهمية تعزيز قياس الأداء لتحسين الإنتاجية من خلال الإتفاق على النتائج الواجب تحقيقها وتحديد دور كل جهاز ومسؤولياته في سبيل تحقيق النتائج وتكريس مبدأ المساءلة في ضوء ما تحقق من نتائج.

2- إن التركيز على النتائج وتطوير أساليب المساءلة أدى إلى التخلص من الرقابة المركزية التفصيلية على النفقات التشغيلية، وتشجيع الإستثمار في الموارد المتاحة في إطار الميزانية المعتمدة للجهاز.

---

[1] - فيصر فخري مرار، مرجع سابق، ص ص90-91.

[2] - أحمد رشيد، مرجع سابق، ص ص93-94.

[3] - مولاي لخضر.عبد الرزاق. حوتية عمر، مرجع سابق، ص ص 260-262.

3- الحاجة إلى وقت طويل لتغيير الثقافة السائدة إلى ثقافة تستهدف التركيز على النتائج، والتي تتطلب أيضاً ضرورة توافر قدرات ومهارات عالية لدى رؤساء الأجهزة في أداء المهام الموكلة إليهم في إطار الخطة الموضوعة، بالإضافة إلى توفير نظام فعال للمعلومات ووضع برامج تدريبية تمس جميع فئات العاملين والاعتماد على التقارير الخاصة بالمعلومات وقياس الأداء، إلى جانب القيام بأعمال إصلاحية أخرى مدعمة لهذا النوع من الإصلاح.

4- المرونة في إستغلال الموارد فقد كان من نتائج تبني مدخل التسيير بالأهداف في عملية الإصلاح إعطاء مزيد من المرونة اللازمة في إستغلال الموارد المتاحة من الميزانية وتوجيهها لخدمة الأهداف، حيث تم تفويض العديد من الصلاحيات المتعلقة بالتوظيف من الإدارة المركزية إلى الإدارات التنفيذية، كإجراءات الترقية وتصنيف الوظائف وتحديد الرواتب والأجور ونظم الحوافز، وازدادت بذلك مطالبة هذه الأجهزة بضرورة تطبيق الأساليب لتنمية قدراتها الإنتاجية لتحسين جودتها.

5- أسفرت هذه التجارب على اليقظة بأهمية الإستثمار في نظم المعلومات التي بناءاً عليها يتم جمع المعلومات والبيانات عن الأداء وتحليلها ومقارنتها بما تم التخطيط له من أهداف.

6- كشفت هذه التجارب أيضا عن أهمية التعامل الجيد مع مؤشرات الأداء والتأكد من مدى إنطلاقها من الأهداف المسطرة ومدى تعبيرها عن القدرات الحقيقية للعاملين .

7- إعتماد نظام التسيير بالأهداف كأساس لتقييم الأداء والمساءلة إنطلاقاً من قياس نتائج الأداء ونشرها للمستفيدين ورفع تقارير الأداء للأجهزة الرقابية، لضمان التحسين المستمر لجودة الخدمات المقدمة.

وعلى الرغم من فشل العديد من المؤسسات في تطبيق هذا النموذج، إلا أن ذلك لا يقلل من أهميته وإيجابياته التي يمكن أن تدر بنتائج بالغة الأهمية على المؤسسة في حالة التطبيق السليم له، حيث يتطلب ذلك الحرص على تهيئة الرؤساء والمرؤوسين والقيام بالتعديلات اللازمة داخل المؤسسة لتتلاءم مع هذا المنهج، إلى جانب ضرورة توفر الوعي لدى كل منهم بأهميته.

إلى جانب ذلك تستدعي عملية الإصلاح من خلال نظام التسيير بالأهداف إعادة النظر في بعض الجوانب المتعلقة بالسياسة العامة للدولة، والسياسات المرافقة لها التي تمس بالدرجة الأولى الوظيف العمومي من تدريب ونظم تقييم إلى جانب تكريس القيم الأخلاقية في المؤسسات العامة.

خلاصــة الفصل الثالث:

يعكس هذا الفصل رؤية شاملة حول آليات البحث عن الكفاءة والفاعلية في المؤسسات العامة وكيفية انتهاج تقنيات التغيير المناسبة، لتبني الأساليب الحديثة كنظام تسيير بالأهداف الذي هدف هذا الفصل إلى إبراز أهم خصائصه وعيوبه واحتياطات نجاحه كما تطرقنا إلى بعض التجارب التي من شأنها أن تبرهن على الإلتفات الطيبة لتطبيق منهج التسيير بالأهداف في المؤسسات العامة، وكشفنا عن أوجه القصور فيها لتجنب الوقوع في أخطائها مستقبلاً.

إلى جانب تبيان آليات الإصلاح الواجب القيام بها والتي تمس جميع جوانب النشاط الحكومي، والتي إذا ما تكاملت فيها جهود الإصلاح أصبحت ذات دلالة وصدا كبير في تحقيق التنمية الإقتصادية والاجتماعية للبلاد بصفة عامة وتطوير المؤسسات العامة بصفة خاصة، وذلك بناءاً على تحسين الشفافية العامة في النشاط الحكومي والتقليل من المركزية وتطوير الأنظمة التسييرية في المؤسسات العامة إلى جانب تطوير سبل وإجراءات المساءلة العامة.

إن اتجاه المؤسسات العامة إلى انتهاج الأسلوب البيروقراطي قد يؤدي إلى عدم وصولها للأهداف المرغوبة، كما قد يؤثر ذلك بشكل سلبي على شخصيات أعضائها، مما يجعلهم يسعون إلى الحصول على الأمن، من خلال التقيد الصارم بالأنظمة واللوائح حفاظا على مصالحهم الشخصية دون اعتبار لأهداف المؤسسة.

ولذلك وعلى غرار نظيرتها الخاصة لابد للمؤسسات العامة أن تكون أكثر انفتاحا وكفاءة كما يجب أن تتصف بالقدرة على التغيير والنمو والدخول في حيز المنافسة العالمية ومحاولة تطوير وتجديد نفسها من وقت لآخر.

فهرس الجـداول

فهرس الأشكـــال

فهرس المـراجع

أولاً- المراجع باللغة العربية:

1- الكـــــــــتب:

1- أبو بكر. فاتن أحمد، نظم الإدارة المفتوحة- ثورة الأعمال القادمة للقرن 21-.القاهرة: إيتراك، 2001.

2- أبو بكر. مصطفى محمود، المدير المعاصر وإدارة الأعمال في بيئة العولمة المعاصرة.الإسكندرية: الدار الجامعية، 2003/2002.

3- أبو قحف. عبد السلام،محاضرات في نظريات التنظيم والإدارة.الإسكندرية: دار المعرفة الجامعية، 2000.

4- أبو ناعم. عبد الحميد مصطفى، الإدارة العامة- إدارة الحكومة بأسلوب القطاع الخاص-. القاهرة: مطابع الدار الهندسية، 2002.

5- إدريس. ثابت عبد الرحمن، المدخل الحديث في الإدارة العامة.الإسكندرية: الدار الجامعية 2001.

6- الأسعد. محمد مصطفى، التنمية ورسالة الجامعة في الألف الثالث.بيروت: المؤسسة الجامعية 2000.

7- البرعي. وفاء محمد، دور الجامعة في مواجهة التطرف الفكري.الإسكندرية: دار المعرفة الجامعية، 2002.

8- الجيوسي. محمد رسلان. جميلة جاد الله، الإدارة علم وتطبيق.الأردن: دار المسيرة، 2000.

9- الذنيبات. محمد جمال مطلق، الوجيز في القانون الإداري.عمان: الدار العلمية ودار الثقافة 2003.

10- الزغبي. فايز. محمد إبراهيم عبيدات، أساسيات الإدارة الحديثة.الأردن: دار المستقبل، 1997.

1- السلمي. علي، إدارة القطاع العام المصري.القاهرة: دار غريب، 1991.

2- ـــ، الإدارة بالأهداف طريق المدير المتفوق.القاهرة: دار غريب، 1999.

13- ـــ، خواطر في الإدارة المعاصرة.القاهرة: دار غريب،2001.
14- الشرقاوي. علي، العملية الإدارية- وظائف المديرين-.الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة 2002.
15- الشرقاوي. عمرو غانم.علي، تنظيم وإدارة الأعمال.بيروت: دار النهضة العربية، 1981.
16- الشماع. خليل محمد حسن، مبادئ الإدارة مع التركيز على إدارة الأعمال.الأردن: دار المسيرة، ط2، 2001.
17- الصائغ. ناصر محمد، الإدارة العامة-الإصلاح الإداري في الوطن العربي-.الأردن: شركة الشرق الأوسط، 1986.
18- الصحن. محمد فريد. محمد صالح الحناوي، مقدمة في الأعمال.الإسكندرية: الدار الجامعية 2002.
19-الصرن. رعد حسن،صناعة التنمية الإدارية في القرن 21.سوريا: دار الرضا، 2002.
20- الصنور. هاني حامد ، تسويق الخدمات.عمان/رام الله: دار وائل، 2002.
21- العتبي. صبحي، تطور الفكر والأنشطة الإدارية.الأردن: مكتبة الحامد، 2002.
22- العلاق. بشير عباس، الإدارة-مبادئ وظائف تطبيقات-.ليبيا: الدار الجماهيرية،1997.
23-أل علي. رضا صاحب أبو حمد. سنان كاظم الموسوي، مفاهيم إدارية معاصرة- نظرة عامة-. عمان: دار الوراق، 2002.
24- العيسوي. عبد الرحمن، الكفاءات الإدارية.الإسكندرية: الدار الجامعية، 1998.
25- القريوتي. محمد قاسم، نظرية المنظمة والتنظيم.عمان: دار وائل للنشر والتوزيع، 2000 .
26- القطامين. أحمد، التخطيط الإستراتيجي والإدارة الإستراتيجية- مفاهيم ونظريات وحالات تطبيقية-.الأردن: دار مجدلاوي، 1996.
27-المبيضين. عقلة محمد يوسف، النظام المحاسبي الحكومي وإدارته -المفاهيم والأسس النظريات والتطبيق العلمي-.الأردن: دار وائل للنشر، 1999.
28-المجذوب. صادق، الإدارة العامة- العملية الإدارية والوظيفية العامة والإصلاح الإداري-. الإسكندرية: الدار الجامعية، 2000.
29-المرسي. جمال الدين محمد، الإدارة الإستراتيجية للموارد البشرية المدخل لتحقيق ميزة تنافسية لمنظمة القرن 11.الإسكندرية: الدار الجامعية، 2003.
30- المرسي. جمال الدين محمد. ثابت عبد الرحمن إدريس،السلوك التنظيمي نظريات نماذج

وتطبيق عملي لإدارة السلوك في المنظمة.الإسكندرية: الإدارة الجامعية، 2002.

31-المصري. سعيد محمد، التنظيم والإدارة- مدخل معاصر لعمليات التخطيط و التنظيم والقيادة والرقابة-.الإسكندرية: الدار الجامعية، 1999.

32- ــــ، مقدمة في إدارة وتنظيم المنشآت السياحية والفندقية.الإسكندرية: الدار الجامعية، 2001.

33-النجار. فريد، إدارة الجامعات بالجودة الشاملة.القاهر: مؤسسة إيتراك، 2002.

34- أمين ساعاتي، إعادة اختراع الحكومة-الثورة الإدارية في القرن الحادي والعشرين-.القاهرة: دار الفكر العربي، 1999.

35- بدر. سعيد عبد مرسي، الإيديولوجية ونظرية النظم- مدخل نقدي-.الإسكندرية: دار المعرفة الجامعية، 2000.

36- براهم. كول بليس. استيفن دبليوهاير، إدارة المنشآت العامة، (ترجمة :محمد عبد الكريم).القاهرة: الدار الدولية، 1996.

37-بعلي. محمد الصغير، دروس في المؤسسات الإدارية.عنابة: منشورات جامعة باجي مختار 2000 .

38- بن أشنهو. مراد ، نحو الجامعة الجزائرية- تأملات حول مخطط جامعي-، (ترجمة: عايدة أيدب بامية).الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1981.

39- بن حبتور. عبد العزيز صالح، الإدارة العامة المقاربة.الأردن: الدار العلمية الدولية ودار الثقافة 2000.

40- تشو. إبراهيم عباس. هنري هـ ألبرز، المفاهيم الأساسية في علم الإدارة. الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية،1981.

41- جاكسون. جون هـ وآخرون، نظرية التنظيم- منظور كلي للإدارة، (ترجمة: خالد حسن زروق).الأردن: مطبعة معهد الإدارة العامة، 1988.

42- حجازي. المرسي سيد، إقتصاديات المشروعات العامة النظرية والتطبيق- جدول مشروعات وتسعير منتجاتها وخصخصتها-.الإسكندرية: الدار الجامعية، 2004.

43-حجازي. محمد حافظ، المنظمات العامة-البناء، العمليات، النمط الإداري-.القاهرة: دار طيبة، 2002.

44- حسين.عبد الفتاح رباب، طريقة إلى الإدارة الفعالة.القاهرة: دون ذكر دار النشر، 1998.

45- حليم. حسين محمود، تصميم المنظمة-الهيكل التنظيمي وإجراءات العمل-. الأردن: دار حامد، ط2، 2000.

46-حنفي. عبد الغفار، أساسيات إدارة المنظمات.الإسكندرية: المكتب العربي الحديث، 1995.

47- حنفي. عبد الغفار.سمية قرياقص، أساسيات الإدارة وبيئة الأعمال.الإسكندرية: مؤسسة شباب الجامعة، 2000.

48- حنفي. عبد الغفار.عبد السلام أبو قحف، أساسيات تنظيم وإدارة الأعمال.الإسكندرية: الدار الجامعية 2004/2003 .

49- خطاب. عايدة سيد. صلاح منصور عباس (أثر نظام إدارة الجودة الشاملة على تقييم أداء العاملين بالتطبيق على الهيئة التمريضية بالمستشفيات الخاصة بالقاهرة)، في: عامر. سعيد يس الإدارة وتحديات التغيير.القاهرة: مركز وايد سيرفس للإستشارات والتطوير الإداري،2001.

50- رشيد. أحمد، الإدارة بالأهداف في المنظمات الحكومية.الرياض: شركة عكاظ،1981.

51 -شتا. محمد علي، إدارة المؤسسات العامة.القاهرة: مكتبة عين شمس، 1976.

52 -شريف. علي، الإدارة المعاصرة،.الإسكندرية: الدار الجامعية، ط2، 1997.

53- ــــ، إدارة المنظمات الحكومية.الإسكندرية: الدار الجامعية، 1998.

54- شنطاوي. علي خطار، نظرية المؤسسة العامة وتطبيقاتها في المملكة الأردنية الهاشمية.عمان: دار الفكر، 1990.

55 -عاشور. أحمد صقر، الإدارة العامة- مدخل بيئي مقارن-. بيروت: دار النهضة العربية، دون ذكر السنة.

56- ـــــ، إصلاح الإدارة الحكومية -أفاق الإستراتيجية للإصلاح الإداري والتنمية الإدارية العربية في مواجهة التحديات العالمية-.القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 1995.

57 -عبد الفتاح. سعيد. محمد فريد الصحن، الإدارة العامة المبادئ والتطبيق.الإسكندرية: الدار الجامعية، 2003.

58-عبد الوهاب. علي محمد، الإدارة بالأهداف.القاهرة: مركز وايد سيرفيس للإستشارات والتطوير1999.

59- عبده. محمد رشيد. علاء الدين محمد الدميري، دراسات في المحاسبة الحكومية النسق الفكري وقضايا التطبيق.الإسكندرية: الدار الجامعية، 2004.

60- عساف. عبد المعطي، مبادئ الإدارة- المفاهيم والإتجاهات الحديثة-.عمان: مكتب المحتسب 1993.

61- عليوة. السيد، سلسلة تنمية المهارات- تنمية مهارات رؤساء الأقسام-.القاهرة: إيتراك،2001.

62-كاير. جوزيف. لويس ف ويسلر، الإدارة العامة- التغير الإجتماعي والإدارة المتكيفة- (ترجمة: محمود الخطيب).الأردن: دار البشير، 1996.

63- لبصير. أحسن، الإدارة التربوية علم وفن.عين مليلة: دار الهدى،2002.

64- ماهر. أحمد، الإدارة المبادئ والمهارات. الإسكندرية: الدار الجامعية،2004/2003.

65- ـ،إدارة الموارد البشرية.الإسكندرية: الدار الجامعية، 2004.

66- مجيد. جاسم، دراسات في الإدارة العامة.الإسكندرية: مؤسسة شباب الجامعة، 2001.

67- محمود. منال طلعت، أساسيات في علم الإدارة.الإسكندرية: المكتب الجامعي الحديث 2003.

68- مخيمر. عبد العزيز جميل وآخرون، قياس الأداء المؤسسي للأجهزة الحكومية.القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، ديسمبر1999.

69-ـــــ، نظم ومهارات إستشارات تحسين الأداء المؤسسي.القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، ديسمبر1999.

70- مصطفى. أحمد سيد، إدارة الموارد البشرية منظور القرن 21. الإسكندرية: الدار الجامعية 2000.

71- ـــ، إدارة البشر الأصول والمهارات.القاهرة: دار المعادي الجديدة، 2002.

72- منصور.علي محمد، مبادئ الإدارة- أسس ومفاهيم-.القاهرة: مجموعة النيل العربية،1999.

73- واضح. رشيد، علاقات العمل في ظل الإصلاحات الإقتصادية في الجزائر.الجزائر: دار هومة 2003.

2- المجلات والدوريات:

1- إبراهيمي. عبد الله.حميدة مختار، ((دور التكوين في تثمين وتنمية الموارد البشرية))، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة بسكرة، العدد 7، فيفري 2005.

2- إبراهيمي. الطاهر، ((الجامعة ورهانات عصر العولمة- الجامعية الجزائرية نموذجا-))،مجلة العلوم الإجتماعية والإنسانية، جامعة باتنة، العدد 8، جوان 2003.

3- الجنيني. نعيم حبيب، ((تطور التعليم الجامعي في الجزائر ما بعد الإستقلال))، دراسات عربية بيروت، دار الطليعة، العددان2.1، 1982.
4- ساقور.عبد الله، ((فعالية النظام الجامعي الجزائري في إنتاج المعرفة وإستهلاكها-طلبة قسم علم الإجتماع نموذجا))، مجلة العلوم الإنسانية، العدد17، جامعة قسنطينة، جوان 2002.
5- سعد الله. أبو بكر خالد، ((جامعاتنا في الحضيض فهل من منقذ؟))، جريدة الشروق، العدد 1509، الجزائر، السبت 15 أكتوبر 2005.
6- فرحات. عمر، ((مجلة أصداء الجامعة))، جامعة بسكرة، العدد 1، أفريل 2001.
7- عباشة. مراد، ((نحو فرض نظام ل . م. د على كل الجامعات))، جريدة اليوم، الجزائر، 19 سبتمبر 2005.
8- مظلوم. محمد جمال .نشوى نشأت عبد المنعم، ((الفساد-الأسباب والتداعيات وطرق المعالجة))، مركز الخليج للدراسات الإستراتيجية، دون ذكر البلد، العدد36، 2000.
3- الرسائل الجامعية:
1- الشال. سامية، ((السلوك الإنساني في المنظمة- أساليب التنمية التنظيمية-))، قناة النيل للتعليم العالي، مصر، 26 أوت 2005.
2- شمام. عبد الوهاب، ((محاضرات في التسيير العمومي))، مقدمة لطلبة الماجستير، تخصص تسيير عمومي، جامعة بسكرة، السنة الجامعية 2004/2003 .
3- عباس. صلاح منصور، ((أثر نظام إدارة الجودة الشاملة على تقييم أداء العاملين بالتطبيق على الهيئة التمريضية بالمستشفيات الخاصة بالقاهرة))، بحث مقدم للحصول على درجة الماجستير، غير منشور، كلية الإقتصاد، جامعة عين شمس،20001.
4- عبد المقصود. سيد محمد، ((محاضرات في إدارة وتخطيط الخدمات العامة الإقتصادية والإجتماعية)).مقدمة لطلبة الماجستير، تخصص تسيير عمومي، السنة الجامعية 2004/2003.
2- المؤتمرات:
1- مزهودة. عبد المليك، الأداء من منظور الكفاءة والفعالية، المؤتمر الدولي للأداء المتميز للمنظمات والحكومات، جامعة ورقلة، مارس 2005.
2- مولاي لخضر. عبد الرزاق. حوتية عمر، الاتجاهات الحديثة لتحقيق الأداء المتميز في المنظمات الحكومية، المؤتمر العلمي الدولي حول الأداء المتميز للمنظمات الحكومية، جامعة ورقلة، الجزائر8-9 مارس 2005.

3- مواقع الأنترنت:

1- المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2005/10/04، الساعة 00: 14

WWW.arado.org.eg.

2- يحيى عبد الحميد إبراهيم. محمد رجائي الطحلاوي.نبيلة توفيق حسن، الإدارة العصرية وجامعة المستقبل،31 فيفري2005، الساعة. 10:30 WWW.mmsec.com.

3- مبادئ التخطيط WWW.alaraby.com 31/01/2005.

ثانياً- المراجع باللغة الأجنبية:

1-Les livres

1-Abate.Barnard**, La Nouvelle Gestion Publique**.Paris:L.G.D.J 2000.

2- Bartolli. Annie, **Le management dans les organisations publiques**. Paris: DUNOD, 1999.

3- Bouzidi. Baccara deville et autres , Quels critères de gestion peur L' entreprise dans les pays en Développement,Actes du sumposuim tenu à Alger,C.N.E et A.N.A pour la planification 6-7 décembre 1986, p 7.

4-Commarmond.Gizele.Exiga.Alain,**manager par les Objectifs** Paris: Dunod, 2 éme edition ,2002.

5-Demestere. René, **Le contrôle de gestion dans le secteur publique**, Paris: L.G.D.G, , 2002.

6-Greffe. Xavier, **Gestion publique**.paris: Dalloz ,1999.

7-Johnson .Gerry. Kevan Scholes, **Stratégique**. Paris:publi-union, 2000.

8-Koontz. H .O.Donnell, **Managememt principes et . méthodes de gestion**.paris:economica, 1981

9-Laflamme.Marcel,**Le Managmenl Approche Systemique Theorie et cas.** Paris: gaetin morin, 1981 .

10-**La gestion de l"entreprise publique en Algérie**, vol 2 OPU, Alger ,1988.

11-Lignieres. Paul, **Partenariats publics privés.** Paris: litec, 2000.

Pierre. G.Bergeron, **La gestion moderne- Theorie et cas-.** 12- Paris:ESKA, 1982.

13- Parrat. Frederic, **Le governement d'entreprise- ce qui à déjà changé ce qui va encore évoluer-**. Paris: maxima, 1999.

14- Roux. Dominique. Daniel Soulé,**Gestion**. Paris: Puf,1999.

15- Sadeg. Mohamed, **Le management des entreprises publiques**.alger: les presses d'Alger, 1999.

16- Terry. George.R. Stephen.G.Franklin,**Les Principes du management**. Paris:Economica, 8éme édition, 1985.

2-Les mémoires:

17-Rouabah. Majda**, Management de l'administration publique et rôles du gestionnaires publics**, mémoire de fin d'études formation de longue durée pour l'optention du diplôme d'état en administration et management Ecole Nationale supérieure d'administration de gestion, 1996-1998.

2-Les périodiques:

18-Dakhmouche. Larbi ,((**La productivité des service publique:Le cas de l'université**)), La revue de sciences humaines, niversité de Biskra, n18, Decembre 2002, p p 13-14.

3-Sites d'internets:

WWW.MAPNP .ORG .By Barbara skerath ,Management by 19-Objectives –how exactly does it work ?, Monday 31 /01/2005.

-WWW.René.Frey.unibas.ch,René .L.Frey,31/01/2005.20

-WWW.iup.mp.iep.aix.fr ,IUP,25 avril 2003 .21